

# Explotación del carbón y desplazamiento

## Tensiones entre derechos y procesos económicos

Elisa Urbina Sánchez  
Ricardo Antonio Cita Triana  
Jacobó Alberto Campo Robledo

Plan Bonito,  
El Hatillo  
y Boquerón



## **Elisa Urbina Sánchez**

Economista y especialista en Economía Internacional por la Universidad del Rosario. Magíster en Economía Aplicada por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Magíster en Derecho Público por la Universidad Santo Tomás. Docente e investigadora de varias universidades. Actualmente es directora de la Dirección Central de Investigaciones de la Universidad Católica de Colombia.

[eurbina@ucatolica.edu.co](mailto:eurbina@ucatolica.edu.co)

## **Ricardo Antonio Cita Triana**

Abogado, especialista en Instituciones Jurídico-Penales y magíster en Derecho por la Universidad Nacional de Colombia. Fue profesor investigador en el Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas (Cisjuc) de la Universidad Católica de Colombia (2011-2014). Actualmente es profesor ocasional en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

[racitat@unal.edu.co](mailto:racitat@unal.edu.co)

## **Jacobo Campo Robledo**

Economista por la Universidad Icesi. Magíster en Economía por la Universidad del Rosario. Ha sido docente y asistente de investigación en diferentes instituciones, como la Universidad del Rosario y el Banco de la República. Actualmente es docente investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Colombia, y docente de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Sergio Arboleda.

[jacampo@ucatolica.edu.co](mailto:jacampo@ucatolica.edu.co)

Fotografía: John Nyberg/freeimages  
Edición: Juanita Isaza



# Explotación del carbón y desplazamiento

## Tensiones entre derechos y procesos económicos

Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón

Elisa Urbina Sánchez  
Ricardo Antonio Cita Triana  
Jacobó Alberto Campo Robledo



Fédération Internationale des Universités Catholiques  
International Federation of Catholic Universities  
Federación Internacional de Universidades Católicas



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
de Colombia

Urbina Sánchez, Elisa

Explotación del carbón y desplazamiento: tensiones entre  
derechos y procesos económicos / Elisa Urbina Sánchez, Ricardo  
Antonio Cita Triana y Jacobo Alberto Campo Robledo .-- Bogotá :  
Universidad Católica de Colombia, 2016

120 p. : 17 x 24 cm .—(Colección Oikonomia)

ISBN: 978-958-8934-09-9 (digital)

ISBN: 978-958-8934-08-2 (impreso)

I. Título II. Serie. III. Cita Triana, Antonio IV. Campo Robledo,  
Jacobo Alberto 1. Minas y minerías del carbón 2. Comercio  
del carbón 3. Carbón-economía

Dewey 622.332 de 21

#### PROCESO DE ARBITRAJE

Primer concepto de evaluación:

7 de septiembre del 2015

Segundo concepto de evaluación:

8 de octubre del 2015

© Federación Internacional de

Universidades Católicas FIUC

© Universidad Católica de Colombia

© Elisa Urbina Sánchez

Ricardo Antonio Cita Triana

Jacobo Alberto Campo Robledo

Primera edición, Bogotá, D.C.

Marzo de 2016

#### DIRECCIÓN EDITORIAL

Stella Valbuena García

#### COORDINACIÓN EDITORIAL

María Paula Godoy Casasbuenas

#### CORRECCIÓN DE ESTILO

John Fredy Guzmán Vargas

#### DISEÑO DE COLECCIÓN

Juanita Isaza

#### DIAGRAMACIÓN

Juanita Isaza

#### PUBLICACIÓN DIGITAL

Hipertexto Ltda.

[www.hipertexto.com.co](http://www.hipertexto.com.co)

#### IMPRESIÓN

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

[www.xpress.com.co](http://www.xpress.com.co)

Bogotá, D.C., Colombia

#### DIRECCIÓN CENTRAL DE INVESTIGACIONES

Av. Caracas # 46-72 piso 4

Bogotá, D. C.

#### FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

Carrera 13 # 47-49

Bogotá, D. C.

[economia@ucatolica.edu.co](mailto:economia@ucatolica.edu.co)

#### EDITORIAL

Universidad Católica de Colombia

Av. Caracas 46 - 72 piso 5

Bogotá D. C.

[editorial@ucatolica.edu.co](mailto:editorial@ucatolica.edu.co)

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser  
reproducida ni total ni parcialmente o transmitida por un sistema de  
recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio,  
sin el permiso previo del editor.



# CONTENIDO

|                          |          |
|--------------------------|----------|
| <b>Presentación.....</b> | <b>7</b> |
|--------------------------|----------|

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>Introducción.....</b> | <b>11</b> |
|--------------------------|-----------|

## Capítulo I

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Elementos contextuales para el análisis del caso .....</b> | <b>15</b> |
|---|-----------|

|  |    |
|--|----|
| Contexto geopolítico y económico ..... | 16 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| Las dimensiones de la explotación del carbón..... | 30 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| Las poblaciones afectadas con la explotación del carbón en el Cesar:<br>caso de las comunidades de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón ..... | 40 |
|---|----|

## Capítulo II

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Contexto jurídico y económico de la explotación minera y el<br/>desplazamiento de la población .....</b> | <b>43</b> |
|---|-----------|

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| Contexto jurídico de la minería..... | 48 |
|--------------------------------------|----|

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| Derechos y explotación minera ..... | 54 |
|-------------------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| Marcos de regulación constitucional de la explotación<br>del carbón en Colombia..... | 56 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| Protección del territorio y nuevas formas de desplazamiento: el caso de los<br>planes de reasentamiento ..... | 66 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| Reconocimiento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales,<br>y su relación con los procesos de explotación minera en el país ..... | 69 |
|---|----|

## Capítulo III

|  |           |
|--|-----------|
| <b>La integración de la economía y el derecho:<br/>el enfoque de la ecología política.....</b> | <b>77</b> |
|--|-----------|

|                          |    |
|--------------------------|----|
| Libertad económica ..... | 78 |
|--------------------------|----|

|                       |    |
|-----------------------|----|
| Política pública..... | 80 |
|-----------------------|----|

|                          |    |
|--------------------------|----|
| Economía ecológica ..... | 81 |
|--------------------------|----|

|                        |    |
|------------------------|----|
| Ecología política..... | 84 |
|------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| Plan de acción de reasentamiento ..... | 85 |
|--|----|

## Capítulo IV

|   |     |
|---|-----|
| Hacia el desarrollo de lineamientos sobre la prevención de los desplazamientos por la actividad económica ..... | 95  |
| Recomendaciones sobre la política minera .....  | 98  |
| Exigencia de licencia ambiental a la etapa de exploración .....   | 106 |
| Recomendaciones concretas en los casos de Plan Bonito,<br>El Hatillo y Boquerón .....                           | 108 |
| Bibliografía .....  | 111 |

## Índice de tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1. Distribución de las regalías por producto minero, 1995-2012 .....  | 19 |
| Tabla 2. Regalías del carbón en el Cesar, 1995-2012* .....  | 20 |
| Tabla 3. Producción de Carbón en Colombia,<br>en toneladas métricas, 1985-2014 .....  | 31 |
| Tabla 4. Producción de carbón por departamento,<br>en kilotoneladas, 1990-2014 .....  | 32 |
| Tabla 5. Participación de las exportaciones tradicionales y no tradicionales<br>en el total de las exportaciones, 1992-2014 .....       | 33 |
| Tabla 6. Participación del café, el petróleo, el carbón y el ferroníquel en<br>el total de exportaciones tradicionales, 1992-2014 ..... | 34 |
| Tabla 7. Exportaciones de café, petróleo, carbón y ferroníquel en toneladas mé-<br>tricas, 1992-2014 .....                              | 35 |
| Tabla 8. Producción de carbón en los municipios del Cesar,<br>en toneladas, 2011 y 2013 .....   | 38 |
| Tabla 9. Producción de carbón en el Cesar por empresa,<br>en toneladas, 2008-2013 .....   | 39 |
| Tabla 10. Relación de las normas internas aplicables al desplazamiento<br>involuntario causado por explotación minera .....             | 68 |



## Índice de figuras

|   |    |
|---|----|
| Figura 1. Población del municipio El Paso, 1985-2020.....                                 | 28 |
| Figura 2. Población del municipio La Jagua de Ibirico, 1985-2020.....                     | 29 |
| Figura 3. Ubicación de las minas que forman parte del problema<br>de reasentamiento ..... | 30 |
| Figura 4. Comportamiento del precio FOB de exportación del carbón,<br>1992-2014.....      | 36 |

## Índice de mapas

|  |    |
|--|----|
| Mapa 1. PIB per cápita departamental, 2012.....                                      | 23 |
| Mapa 2. NBI en el ámbito departamental (total), censo 2005. ....                     | 23 |
| Mapa 3. NBI en el ámbito departamental (cabecera), censo 2005.....                   | 25 |
| Mapa 4. NBI en el ámbito departamental (resto), censo 2005 .....                     | 25 |
| Mapa 5. División político-administrativa del Cesar .....                             | 26 |
| Mapa 6. Área de exploración y títulos mineros<br>en el departamentos del Cesar. .... | 37 |





## PRESENTACIÓN

Recientemente, múltiples actores nacionales e internacionales han mostrado un especial interés frente a los problemas asociados al desplazamiento de poblaciones por causa de procesos económicos, como es el caso de la explotación minera. Es esta una situación que, sin duda, hace más compleja la mirada y la búsqueda de soluciones, pues desborda los parámetros usuales del desplazamiento, ya que este fenómeno principalmente se aborda teniendo como eje de análisis la mediación de la violencia sobre personas y comunidades, producto de los conflictos armados internacionales y domésticos que aún siguen sucediendo, a pesar de los esfuerzos por regular la conducción de estos a través, por ejemplo, de las reglas del derecho internacional humanitario.

Por ello, la preocupación por encontrar elementos de comprensión sobre los desplazamientos de comunidades por causa de procesos económicos es una tarea de especial prioridad para el estado de desarrollo de nuestra era global. Y es un asunto de particular importancia, además, para contextos como el nuestro, donde la explotación de recursos naturales ocupa un renglón significativo del desarrollo económico de nuestros países.

Como bien se plantea y se desarrolla en este libro, el principal reto que se les presenta a las sociedades contemporáneas en relación con este sensible problema es definir prácticas económicas, sociales, estatales y culturales que, por un lado, desarrollen procesos económicos disponibles y, por el otro, no comprometan los derechos humanos y de las comunidades asentadas en los territorios donde se desarrollan tales procesos de explotación.

Este reto, en último término, evidencia la necesidad de intervención en un conflicto social. En este libro se ofrecen valiosos aportes, por lo menos desde tres perspectivas: desde la económica se trata de analizar cómo los procesos de explotación minera han de traducirse también en el incremento de oportunidades y de bienestar de las comunidades que forman parte de los territorios donde se sitúa la actividad; desde la perspectiva jurídica se reflexiona cómo en el marco de un Estado social de derecho las libertades económicas no tienen por qué ser contradictorias con los derechos personales y de las comunidades, especialmente en lo que respecta a tener una relación entre sus formas de vida y los lugares que habitan (los cuales también moldean la manera de relacionarse y de ver el mundo); finalmente, desde la perspectiva estatal y de políticas públicas se analiza cómo la protección de las actividades económicas y de los derechos sociales económicos se traduce en acciones tanto de precaución como de prevención, asociadas a los riesgos propios de la explotación minera y a su impacto en las comunidades donde se desarrollan estas actividades. Este libro tiene sus raíces en el desarrollo del proyecto Prevención de riesgos asociados a los desplazamientos de población, que, con la subvención y cooperación de la Secretaría General y la Dirección del Centro Coordinador de Investigaciones de la Federación Internacional de Universidades Católicas (FIUC), hizo posible examinar las causas profundas de los desplazamientos, junto con la respuesta aportada en el contexto institucional, tanto por parte del Estado como de la sociedad civil en los países a los que pertenecen las universidades que recibieron la cooperación: Universidad Santo Tomas, (Colombia), Universidad de San Buenaventura (Cali, Colombia), Université Notre-Dame d'Haïti, (Haiti), Christ University, (India), Ateneo de Manila University, (Filipinas), Assumption University, (Tailandia), Don Bosco Technical School, (Camboya), Uganda Martyrs University, (Uganda), Institut Catholique de Kabgayi, (Ruanda) y Universidad Católica de Colombia con la investigación sobre “Desplazamiento de poblaciones a causa de la explotación minera: el caso de Plan Bonito, El Hatillo y El Boquerón como ejemplo de la tensión entre derechos y procesos económicos”.

La investigación tiene como objetivo mostrar que en Colombia el desplazamiento de las personas se presenta por causas económicas, y no solo por el conflicto armado. Así, se presenta una reflexión sobre la protección ambiental como una discusión que, en última instancia, versa sobre los derechos de los seres humanos, a la vez que plantea las tensiones que se presentan entre la realización efectiva de los derechos, particularmente los ambientales, y el modelo de desarrollo colombiano y productivo en actividades económicas como la explotación del carbón (relación de tensión entre economía y derecho).



En nombre de la Universidad Católica de Colombia, damos gracias al Profesor Monseñor Guy-Réal Thivierge, Secretario General y Director del Centro Coordinador de la Investigación de la FIUC, por permitirnos llevar a buen término la investigación de desplazamiento forzado de la población por contaminación ambiental y visualizar sus derechos fundamentales. Igualmente, a la Profesora Doctora Rosa Aparicio Gómez, asesora de la FIUC, por sus indicaciones científicas en el desarrollo de la investigación; al doctor Nicolas Vergier, Asistente de Investigación del Centro Coordinador de la Investigación de la FIUC y al doctor Elvers Medellín de nuestra Universidad, por su colaboración.

*Francisco José Gómez Ortiz*

Rector  
Universidad Católica de Colombia  
Bogotá, octubre del 2015



## INTRODUCCIÓN

Esta publicación presenta los resultados obtenidos en el desarrollo de la investigación *Explotación del carbón y desplazamiento. Tensiones entre derechos y procesos económicos. Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón*, adelantada en la Universidad Católica de Colombia en el marco del proyecto *Prevención de riesgos asociados a los desplazamiento de la población. Definir modelos de acción educativa*, que contó con el apoyo académico y financiero del Centro Coordinador de la Investigación de la Federación Internacional de Universidades Católicas (FIUC).

En Colombia, el desplazamiento forzado de poblaciones ha sido bastante estudiado. El enfoque que se ha empleado para esta investigación difiere, al basarse en el desplazamiento a causa de las licencias de exploración del carbón, título que confiere el Gobierno colombiano a una empresa o persona para que tenga el derecho exclusivo de realizar trabajos que le permitan establecer existencia de minerales y reservas dentro de una zona determinada por explotar.

La relación entre la abundancia de recursos naturales y el crecimiento y desarrollo económico ha sido un tema ampliamente estudiado en el ámbito mundial por investigadores de diversas disciplinas, con diferentes enfoques y sin un consenso claro acerca del impacto que la explotación minera tiene sobre tal crecimiento y desarrollo económico. No obstante, algo que sí queda claro a través de diversas investigaciones es que en los procesos de explotación minera se presentan tensiones y conflictos sociales de diversas magnitudes. Algunas de estas tensiones y conflictos se deben a los problemas que enfrentan las comunidades campesinas, particularmente por los efectos que los procesos de extracción

minera en un territorio concreto tienen sobre el medioambiente; impactos que en muchos casos terminan provocando desplazamientos involuntarios de las poblaciones, principalmente a causa de las enfermedades respiratorias y la contaminación de los recursos hídricos.

La globalización económica ha llevado a que la inversión extranjera directa se localice en los países que poseen las materias primas. Colombia no ha sido ajena a esta situación, y la explotación de carbón es un claro ejemplo. El Gobierno colombiano estimula la inversión en esta actividad económica por considerar que genera crecimiento económico y bienestar en la población.

No obstante, la política pública en Colombia no considera el desplazamiento de la población por contaminación del medioambiente. Esta situación sirve de punto de partida para llevar a cabo un análisis de las tensiones que se presentan entre la inversión extranjera directa y la población que reside en las veredas aledañas a las minas de explotación. Las fuentes de la investigación documental contemplan algunos organismos del Estado colombiano (la Contraloría General de la República, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otros) y otras instituciones internacionales (el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo).

En tal sentido, en este libro se busca dar respuesta a esta pregunta: ¿cuáles son los factores que llevan a que la tensión entre determinados procesos económicos y las condiciones de vida de las poblaciones se resuelva a favor de los primeros? La respuesta se construye a través del análisis económico y jurídico del caso de la región de Plan Bonito y El Hatillo (corregimientos del municipio El Paso, en Cesar) y del corregimiento Boquerón (municipio de La Jagua de Ibirico, en Cesar), donde se constata el desplazamiento de la población a causa de la contaminación ambiental derivada de los procesos extractivos mineros que forman parte de los megaproyectos de este sector en Colombia.

En este orden de ideas, la investigación se desarrolla desde dos ejes: por una parte, se analiza el contexto geopolítico en general y del área de influencia con relación a la ejecución de los megaproyectos y las dinámicas del carbón, para luego presentar el contexto de las poblaciones estudiadas y algunos elementos para el estudio de caso desde la perspectiva económica.

Por otra parte, desde una perspectiva jurídica, se expone la tensión existente entre la explotación minera y los derechos de las poblaciones que habitan los lugares de influencia. En este sentido, se presentan, en primer lugar, algunos avances en relación con los marcos de regulación de la explotación del carbón en Colombia;

en segundo lugar, avances sobre la regulación jurídica de los planes de reasentamiento y su vínculo con el reconocimiento de nuevas formas de desplazamiento de las poblaciones; en tercer lugar, la importancia de los derechos de participación y acceso a la información de las comunidades con relación a los procesos de explotación minera; y, finalmente, la necesaria configuración de una perspectiva de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, que debe hacerse compatible con el desarrollo económico del país.

La investigación contribuye a reconocer el conflicto social derivado del impacto negativo que tiene la minería en el Cesar, y de esta forma permite identificar los riesgos asociados a la implementación de políticas que incentiven la explotación minera en zonas aledañas a asentamientos poblacionales. Este punto tiene gran relevancia si se tiene en cuenta que existen otras regiones del país en las que empiezan a concederse títulos mineros y que no cuentan con una planeación adecuada que haga posible un desarrollo sostenible de la actividad minera o considere los impactos negativos sobre la calidad de vida de los habitantes.

Cada uno de los capítulos aporta elementos para entender los conflictos sociales presentes entre las comunidades campesinas y las empresas mineras. El capítulo I ofrece una descripción de los elementos socioeconómicos necesarios para entender la dinámica actual del sector minero del carbón en Colombia, sobre todo en el Cesar. El capítulo II se centra en la tensión existente entre la explotación minera y los derechos de las poblaciones que habitan los lugares de influencia de estos procesos, a través de un análisis jurídico del tema y del caso específico.

Por su parte, el capítulo III analiza la integración de la economía y el derecho desde el enfoque de la ecología política, con el fin de presentar la situación actual de la solución de los conflictos sociales en Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón.

Por último, el capítulo IV expone, a manera de recomendaciones y consideraciones finales, los temas prioritarios que deben contemplarse en una nueva política minera que integre, por ejemplo, las conclusiones del presente estudio, que, en otras palabras, sugieren una mejor relación entre economía, derechos, sociedad y medioambiente.





## ELEMENTOS CONTEXTUALES PARA EL ANÁLISIS DEL CASO

Cada vez son más los casos de desplazamiento de poblaciones a causa de los llamados *megaproyectos de minería*, también conocidos como *minería a gran escala*, sobre todo en América Latina (como en Argentina, Perú, Ecuador, Colombia, Chile y Bolivia). Estas noticias reflejan el preocupante estado del medioambiente, que afecta a las poblaciones asentadas en los lugares objeto de tales explotaciones mineras. Colombia no es ajena a esta situación.

Durante el último decenio, en el país se han llevado a cabo diversos debates sobre el papel que cumple la extracción minera en el proceso de desarrollo nacional y el crecimiento económico, promovidos por diferentes sectores de la sociedad colombiana. Sin importar cuál sea la orientación de cada uno de estos sectores, es decir, si están a favor o en contra de la explotación minera, uno de los debates más importantes hace referencia a la garantía de los derechos humanos en este modelo de extracción minera. De hecho, el auge de esta actividad ha generado emergencias sociales a causa del impacto sobre el medioambiente y el desplazamiento de las poblaciones víctimas de las empresas mineras que llevan a cabo actividades de explotación y extracción de carbón en los territorios colombianos, cuyos mayores impactos se dan en los territorios rurales.

En este capítulo se presentan los elementos contextuales, por un lado, de los procesos productivos que se desprenden de los megaproyectos mineros y, por otro, de las regiones que se ven afectadas. Se realiza así un estudio de caso sobre las poblaciones desplazadas por la explotación de carbón en el Cesar (Colombia).

Lo anterior se constituye en el marco sobre el alcance de la explotación minera, con el fin de dar respuesta a esta pregunta: ¿cuáles son los factores que llevan a que la tensión entre determinados procesos económicos y las condiciones de vida de las poblaciones se resuelva a favor de los primeros? La respuesta se construye a través del análisis económico y jurídico del caso de la región de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón, donde se constata el desplazamiento de la población que allí habita a causa de la contaminación ambiental derivada de los procesos extractivos mineros.

## Contexto geopolítico y económico

La explotación minera ha estado siempre presente en los planes de desarrollo de los gobiernos nacionales, debido a su importancia respecto a la inversión extranjera que se realiza en el país. A ello se suma el hecho de que la actividad minera no solo se convierte en fuente de empleo, sino también de utilidades y regalías para el desarrollo de Colombia. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la concesión de títulos mineros implica el reasentamiento de las poblaciones que habitan las tierras objeto de explotación (León y Canal, 2013).

Durante su primer periodo presidencial (2010-2014), el actual presidente de la República Juan Manuel Santos buscó consolidar la minería como una de las locomotoras del desarrollo del país, a través de su Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad”, con el fin de integrar al país a la estrategia internacional de aprovechar la demanda mundial por minerales. Esta estrategia implicó conceder más títulos mineros para el desarrollo de los llamados *megaproyectos* de extracción minera a gran escala.

Pero, ¿qué son los megaproyectos mineros?, ¿cuál es el panorama general actual? Estos no son más que proyectos mineros a gran escala que han sido promovidos por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como una alternativa al desarrollo de los países productores de *commodities* (materias primas).

¿Qué tanto dependemos de los minerales? Para responder a esto, basta con analizar los objetivos de las cinco locomotoras del Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio 2010-2014: a) la locomotora de la agricultura y el desarrollo rural, b) la locomotora de la infraestructura y el transporte, c) la locomotora de vivienda y ciudades amables, d) la locomotora de los nuevos sectores basados en la innovación y e) la locomotora minero-energética.

Pensemos que todos los sectores de la economía demandan insumos y productos mineros. Como sostiene Ponce (2012), “las cinco locomotoras del crecimiento

también requieren de algunos productos mineros”. Por ejemplo, la *locomotora de la infraestructura y el transporte*, para cumplir con sus objetivos, requiere una demanda elevada en productos mineros o productos que son elaborados con alto contenido minero, tales como los minerales pétreos, el acero y los compuestos del cemento, que en su mayoría son mineros (caliza, arcilla, yeso, etc.) y usan el carbón para su transformación.

Por su parte, la *locomotora de vivienda y ciudades amables* debe emplear ladrillos, cemento, acero, entre otros insumos mineros, para cumplir su meta de un millón de viviendas. La *locomotora de la agricultura y el desarrollo rural* requiere insumos químicos producidos a base de productos mineros para lograr convertir al campo colombiano en un oferente para el mercado internacional de productos agrícolas; estos productos son los fertilizantes y los plaguicidas.

Por su parte, la *locomotora de los nuevos sectores basados en la innovación* abre las puertas a la minería para convertirse en la industria madre —como sucede en varios países desarrollados—, además de ofrecer a otras industrias la posibilidad de surgir, como en el caso del cemento, los fertilizantes químicos, la joyería, la carboquímica, etc. (Ponce, 2012). Por último, la propia locomotora minero-energética demanda productos mineros para convertirse en impulsadora del desarrollo. Dentro de estos productos está el carbón que se utiliza en las termoeléctricas para la generación de energía eléctrica.

Tampoco es un secreto que la explotación minero-energética deja grandes ganancias para el Estado colombiano. El artículo 360 de la Constitución Política de Colombia sostiene: “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía”. A su vez, el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia establecía en su versión inicial:

Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la Ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Es claro que los dineros de las regalías derivadas de la explotación minera deben ser reinvertidos en más proyectos de explotación minera y en la preservación del medioambiente. En su versión modificada, el artículo 361 sostiene:

Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior. Transcurrido este periodo, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Esta reforma al régimen de regalías está encaminada a que el Sistema “General” de Regalías llegue a todas las regiones de Colombia, a toda la población, en igualdad de condiciones, en todos los momentos del tiempo. Con ello se busca darle prioridad a las regiones más necesitadas en términos de niveles altos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y desempleo, a la vez que puedan llevarse a cabo proyectos de desarrollo que disminuyan la desigualdad en el interior de las regiones y también entre ellas. No obstante, como se presentará más adelante, los departamentos mineros que más regalías obtienen a raíz de la explotación de recursos naturales no renovables no evidencian un mejor nivel de desarrollo ni mejoras en los indicadores de NBI; por el contrario, hay cada vez más poblaciones afectadas a causa de la contaminación ambiental por las explotaciones mineras. Un ejemplo de estas regiones afectadas es el Cesar.

La tabla 1 muestra la distribución de las regalías en Colombia por producto minero. Se observa que el carbón es el producto principal en la generación de regalías a lo largo del periodo 1995-2012. Dentro de otros productos se encuentran el níquel, las esmeraldas, el platino, el hierro, la plata y la sal. Se observa que el carbón ha pasado de tener una participación en la generación de regalías del 57,8% en 1995 al 85% en el 2012.

TABLA 1. Distribución de las regalías por producto minero, 1995-2012\*

| Año  | Monto<br>(millones de pesos) | Oro (%) | Carbón (%) | Otros (%) |
|------|------------------------------|---------|------------|-----------|
| 1995 | 45.005                       | 19,8    | 57,8       | 22,4      |
| 1996 | 55.937                       | 19,5    | 60,9       | 19,6      |
| 1997 | 62.454                       | 14,4    | 68,6       | 17,0      |
| 1998 | 70.284                       | 8,5     | 79,2       | 12,3      |
| 1999 | 109.492                      | 18,2    | 53,3       | 28,5      |
| 2000 | 144.391                      | 15,6    | 44,9       | 39,5      |
| 2001 | 210.575                      | 7,8     | 81,5       | 10,8      |
| 2002 | 234.463                      | 6,9     | 78,3       | 14,9      |
| 2003 | 342.696                      | 14,3    | 64,5       | 21,2      |
| 2004 | 286.107                      | 11,9    | 58,5       | 29,7      |
| 2005 | 620.599                      | 6,2     | 75,5       | 18,3      |
| 2006 | 735.842                      | 3,6     | 76,5       | 19,9      |
| 2007 | 973.110                      | 3,1     | 66,1       | 30,8      |
| 2008 | 1.268.524                    | 4,5     | 81,0       | 14,6      |
| 2009 | 1.527.748                    | 6,0     | 85,3       | 8,6       |
| 2010 | 1.234.278                    | 9,7     | 75,5       | 14,8      |
| 2011 | 1.611.446                    | 9,8     | 78,7       | 11,4      |
| 2012 | 701.354                      | 4,4     | 85,0       | 10,5      |

\*Hasta septiembre del 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información Minero Energético Colombiano (SIMEC).

Adicionalmente, en la tabla 2 se presenta el comportamiento del monto de regalías generadas por el carbón y el porcentaje que corresponde a estas regalías en el Cesar, durante el periodo 2004-2012. Se observa un nivel máximo de regalías en el 2009 para este departamento, monto que representa el 28,3% del total de regalías generadas por el carbón en Colombia, que junto al departamento de La Guajira (29,5%) representan el 58% de las regalías de este producto minero.

TABLA 2. Regalías del carbón en el Cesar, 1995-2012\*

| Año  | Total de regalías            | Regalías de carbón           | Regalías de carbón en el Cesar |      |
|------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|------|
|      | Monto<br>(millones de pesos) | Monto<br>(millones de pesos) | Monto<br>(millones de pesos)   | %    |
| 2004 | 286.107                      | 167.249                      | 49.779                         | 29,8 |
| 2005 | 620.599                      | 468.328                      | 151.021                        | 32,2 |
| 2006 | 735.842                      | 563.132                      | 193.546                        | 34,4 |
| 2007 | 973.110                      | 643.221                      | 239.435                        | 37,2 |
| 2008 | 1.268.524                    | 1.027.037                    | 295.875                        | 28,8 |
| 2009 | 1.527.748                    | 1.303.884                    | 369.531                        | 28,3 |
| 2010 | 1.234.278                    | 931.428                      | 327.041                        | 35,1 |
| 2011 | 1.611.446                    | 1.268.653                    | 368.215                        | 29,0 |
| 2012 | 701.354                      | 596.495                      | 89.930                         | 15,1 |

\*Hasta septiembre de 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información Minero Energético Colombiano (SIMEC).

Según lo indica la Contraloría General de la República (2011) en su informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, durante el primer decenio del siglo XXI el otorgamiento de títulos mineros tuvo un incremento del 1,089%, aproximadamente. En el 2000 se otorgaron 105 nuevos títulos mineros para la explotación de oro, carbón y otros minerales (como ferroníquel), mientras que en el 2010 esta cifra alcanzó los 1144 títulos. El informe señala que este incremento se explica por el aumento en la confianza inversionista en el sector minero, principalmente de la inversión extranjera.



Diversos factores influyen en el impacto que tiene una explotación minera. Dentro de estos se pueden encontrar la ubicación de la mina, el tamaño de lo que se va a extraer, los métodos que deben emplearse, y estos dependen a su vez del tipo de explotación —es decir, de si la mina es a cielo abierto, subterránea o por lavado y dragado—, pero sobre todo de si los minerales que se van a extraer son metálicos o no (Wagner, 2008). Teniendo en consideración estos factores, es posible determinar el impacto de los proyectos mineros en el medioambiente y en las poblaciones aledañas a la mina. En este sentido, cuando se hace referencia a megaproyectos mineros, se puede intuir que el impacto es *mega*, y no necesariamente por las repercusiones económicas que se generan en la región, sino por el efecto negativo para las poblaciones y el medioambiente.

Adicionalmente, el aumento sostenido del número de luchas sociales asociadas a la explotación de minerales como el petróleo, el carbón y el oro expone el nivel crítico de la situación en torno a los conflictos sociales y la violación de los derechos humanos en nuestro país. Un informe reciente del Programa por la Paz del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep, 2012) revela cifras alarmantes: entre 2001 y 2011 se registraron 274 acciones de luchas sociales colectivas en contra de la explotación y extracción de petróleo (57%), carbón (18%) y oro (19%), las cuales en su mayoría exigen el reconocimiento de los derechos constitucionales, en tanto a las empresas multinacionales demandan el respeto de los derechos laborales.

En términos generales, la movilización de estas poblaciones busca que el Gobierno y las entidades internacionales conozcan la violación a la que han sido sometidas bajo el modelo del *boom* minero que atraviesa el país, protejan sus derechos y se reformule la actual política minera. Cabe resaltar que el 14% de las luchas sociales se asocia a motivos ambientales, el 16% a derechos y el 24% a incumplimiento de pactos.

Como se muestra más adelante, los departamentos del Cesar y de La Guajira son los principales productores de carbón en el ámbito nacional, lo cual implica que son las zonas donde hay más poblaciones vulnerables expuestas a riesgos de desplazamiento por causa de la explotación minera de este recurso. Entre 2000 y 2013, estos departamentos han tenido una participación promedio conjunta en la explotación de carbón del 90%. No obstante, la riqueza que se deriva de la extracción de minerales como el carbón no se refleja en las condiciones de vida de las comunidades de los departamentos. Esta hipótesis se conoce en la literatura como “la maldición de los recursos naturales”, término que se deriva del trabajo de Auty (1993), que argumenta que el crecimiento económico y el desarrollo de las regiones con mayores niveles de riqueza de recursos naturales reflejan, en promedio, niveles menores a las regiones que carecen de estos recursos.

Sanabria y Campo (2013) presentan evidencia estadística que refuerza la teoría de la existencia de una “maldición” de los recursos naturales en Colombia, a través de un modelo de series de tiempo que contempla, entre otros aspectos, las exportaciones de café y petróleo y el área destinada a la agricultura. Sus resultados, que respaldan la evidencia empírica de tal “maldición”, van en el mismo sentido que otros trabajos realizados en Colombia, como el de Perry y Olivera (2012) y Morales (2011), que analizan el impacto de la producción petrolera y carbonífera sobre el desarrollo de los departamentos y municipios colombianos.

Otros trabajos muestran que en los municipios productores de petróleo que reciben regalías, los precios del suelo son significativamente más bajos que en otros municipios que no las reciben (Enríquez *et al.*, 2013). Por su parte, Cadená y Pinzón (2011) muestran que los departamentos de La Guajira y el Cesar exhiben síntomas de la llamada “enfermedad holandesa”, además de presentar evidencia sobre las dificultades que tienen estos departamentos mineros para diversificar sus actividades económicas.

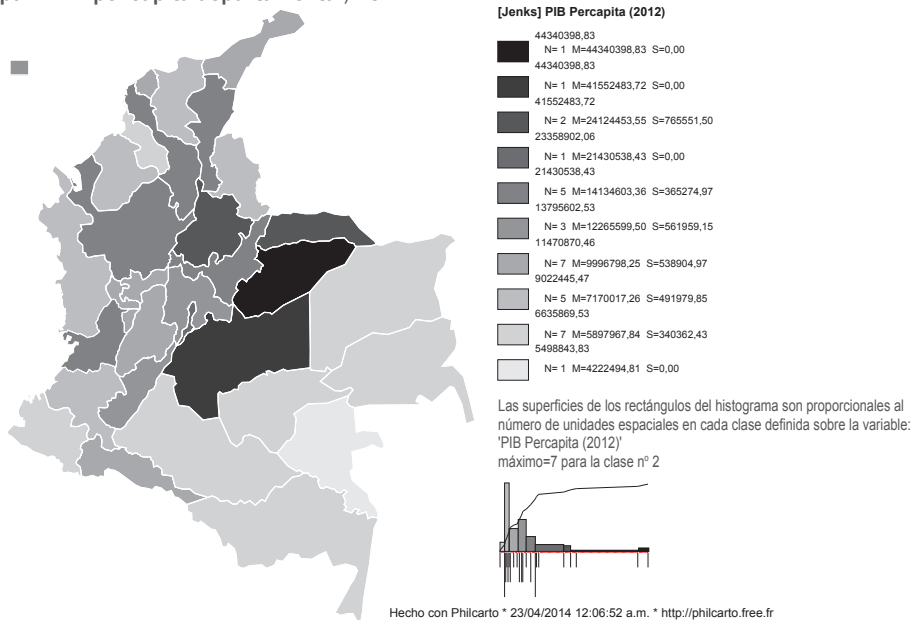
En un sentido similar, el Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia (2011) sostiene que las regalías que se giran a estos departamentos, resultado de la explotación minera, no tienen impacto en la mejoría de las condiciones de vida de sus habitantes. Incluso se evidencia un deterioro en su nivel de calidad de vida, según el indicador de NBI, que se constituye en un instrumento ideal para cuantificar la pobreza. Este indicador es una medida sintética que se construye a partir de indicadores sobre acceso a bienes y servicios tales como educación, vivienda y agua potable.

En este orden de ideas, se presenta el producto interno bruto (PIB) per cápita en el ámbito departamental, año 2012. En el mapa 1 se observa que los departamentos de Casanare y Meta son los que presentan mayor PIB per cápita, con 44.340.399 pesos y 41.552.484 pesos, respectivamente. Cesar se encuentra en el quinto grupo (naranja), junto a Valle del Cauca, Antioquia, Boyacá y Sucre, con un PIB per cápita de 14.308.420 pesos. Por otra parte, Vaupés tiene el PIB per cápita más bajo: 4.222.495 pesos.

Los departamentos con mayor PIB per cápita se caracterizan por tener una economía basada en la explotación minero-energética, a excepción de Bogotá. Adicionalmente, un nivel de PIB per cápita elevado no garantiza que la calidad de vida también lo sea. Esto se puede apreciar mejor al analizar el indicador NBI.

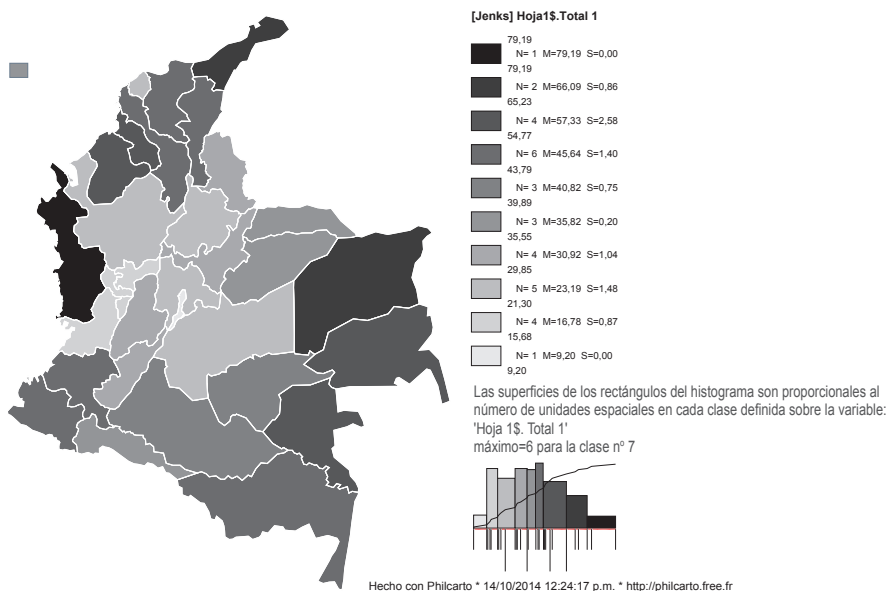
El mapa 2 muestra el indicador NBI total (cabecera y resto) por departamentos en Colombia, según estadísticas del censo DANE del 2005. Se observa que a pesar de que Cesar comparte un nivel similar de PIB per cápita de departamentos como Valle del Cauca y Antioquia, no sucede lo mismo con el nivel de calidad de vida. Mientras

Mapa 1. PIB per cápita departamental, 2012



Fuente: elaboración propia a partir de información del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE, 2012), mediante el *software* Philcarto.

MAPA 2. NBI en el ámbito departamental (total), censo 2005



Fuente: elaboración propia a partir del censo DANE (2005), mediante el *software* Philcarto.

Valle del Cauca y Antioquia tienen niveles inferiores al 20%, Cesar tiene un nivel del 45%, y esto indica precisamente que el 45% de la población total del departamento presenta necesidades básicas que no están satisfechas por el Estado. Cabe resaltar que el indicador NBI nacional es de 27%. Adicionalmente, el caso del Cesar no es el único, pues otros como La Guajira y Sucre presentan un comportamiento similar.

En la cabecera, el Cesar ocupa la posición número 11 en el ámbito nacional en carecer de alguna NBI, en comparación con los otros departamentos de Colombia, con un nivel de 36% (mapa 3). Para el resto, el Cesar se encuentra en el noveno lugar en carecer de alguna NBI, en comparación con los otros departamentos de Colombia, con un nivel de 67% (mapa 4).

En la siguiente subsección se presenta un análisis descriptivo y crítico del contexto geopolítico y económico del desplazamiento de las poblaciones a causa de problemas ambientales de contaminación derivados de la explotación minera. Se enuncia inicialmente una caracterización sociodemográfica del área de influencia, es decir, del Cesar, los municipios El Paso y La Jagua de Ibirico, así como de las veredas afectadas: Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón, que constituyen el foco de estudio a través del análisis de caso.

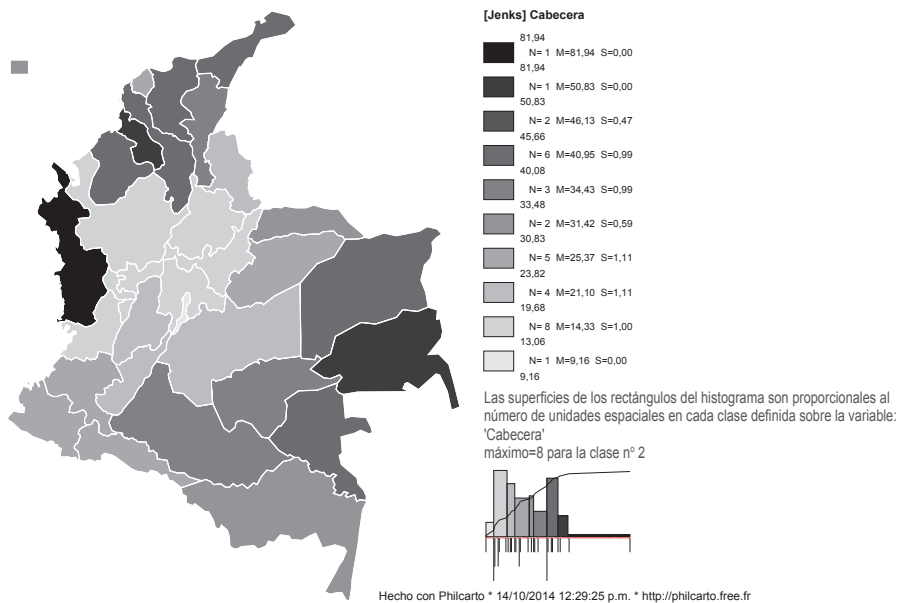
### **Caracterización sociodemográfica del área de influencia**

La importancia del Cesar radica, entre otros aspectos, en ser el primer departamento productor de carbón en Colombia, seguido por La Guajira. Este departamento tiene una extensión de 22.925 km<sup>2</sup>, una población a 2014 de 1.016.533 personas. Según las proyecciones de población del DANE a partir del censo del 2005, el 72% de la población se encuentra asentada en zona urbana, mientras que el 28% lo está en zona rural. Su división político-administrativa, con 25 municipios, se muestra en el mapa 5.

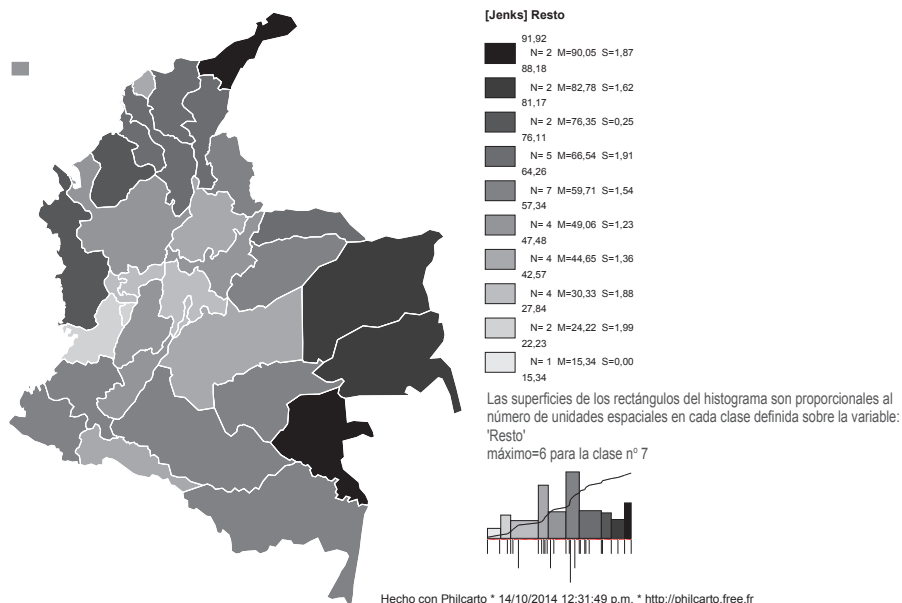
El PIB del Cesar fue de 8906 millones de pesos en el 2011 (a precios constantes de 2005). La principal actividad económica es la minera y la agropecuaria; entre ambas suman más del 50% de contribución al PIB departamental. De hecho, solo la minería aporta aproximadamente el 45%. Sin embargo, esta riqueza se concentra solo en las empresas que forman parte del sector minero, ya que la calidad de vida de los habitantes del departamento no se ha visto mejorada por esta bonanza minera<sup>1</sup>.

1 Esto se sustenta en estimaciones del índice NBI por departamento, año 2012. Bonet y Urrego (2014) señalan que el NBI para Cesar sigue siendo del 45%, a pesar de que su PIB per cápita se ha incrementado durante los últimos 12 años. Adicionalmente, el ingreso per cápita no es una medida que permita visualizar la concentración del ingreso; para estimar la concentración es necesario emplear otras medidas como el coeficiente de Gini. Por otra parte, el indicador de NBI puede disminuir o aumentar debido al monto de la inversión social que se lleva a cabo en cada departamento por transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) del Gobierno Central (Instituto de Ciencia Política, 2007).

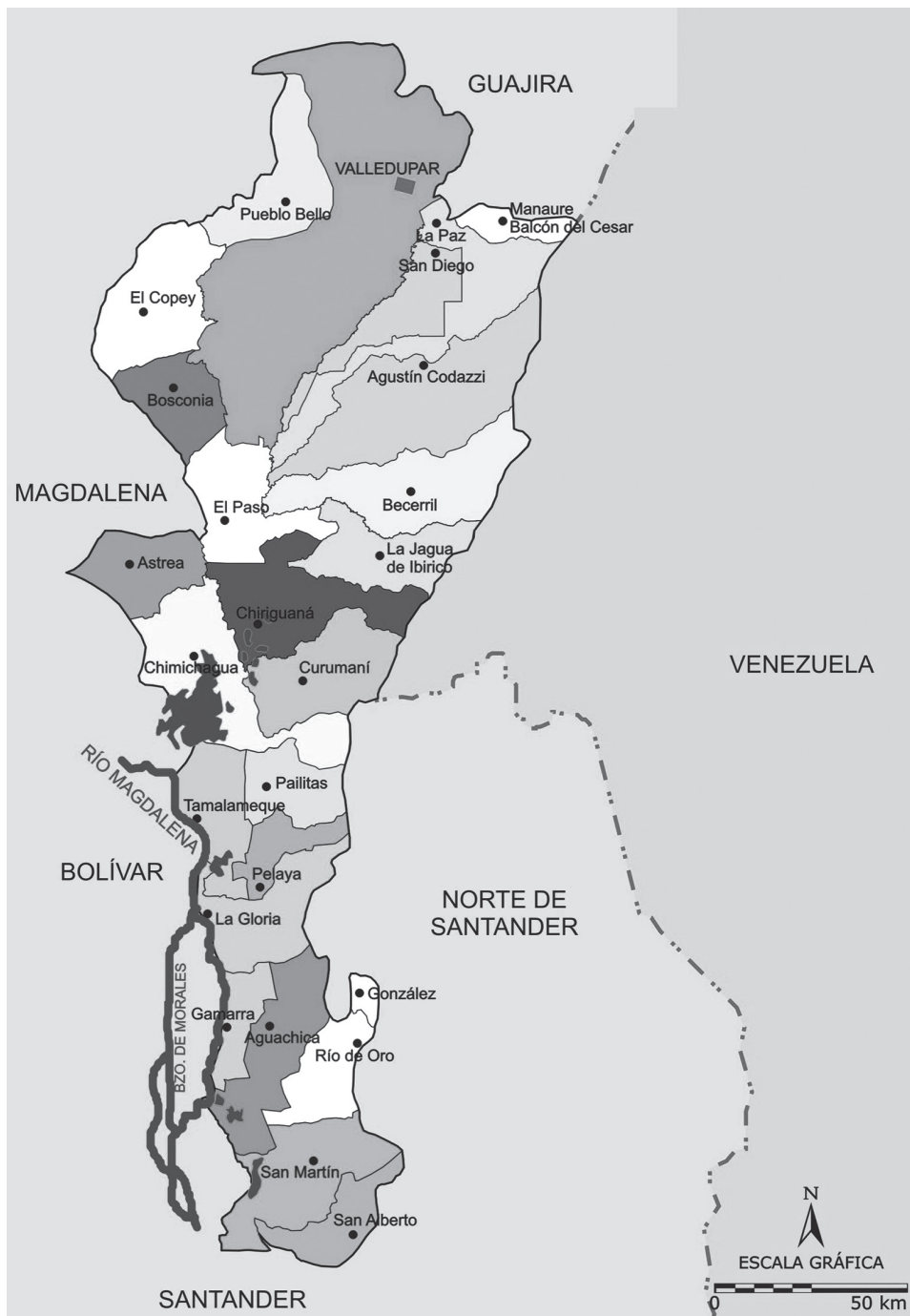
MAPA 3. NBI en el ámbito departamental (cabecera), censo 2005

Fuente: elaboración propia a partir del censo DANE (2005), mediante el *software* Philcarto.

MAPA 4. NBI en el ámbito departamental (resto), censo 2005

Fuente: elaboración propia a partir del censo DANE (2005), mediante el *software* Philcarto.

MAPA 5. División político-administrativa del Cesar



Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia. Atlas de Colombia, IGAC 2002.



Incluso, en el 2009 la incidencia de la pobreza en el departamento fue del 60,28%, cifra muy superior a la registrada en el ámbito nacional: 45,4%. Por su parte, las condiciones de indigencia alcanzan el 25,7% de la población (DANE, 2014).

## El lugar de los megaproyectos en la economía colombiana

El artículo 332 de la Constitución Política de Colombia, del título XII: “Del régimen económico y de la hacienda pública”, capítulo I: “De las disposiciones generales”, estipula: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las Leyes preexistentes”. Adicionalmente, la Ley 685 de 2001, por la cual se expidió el Código de Minas, en su artículo 13 establece que la minería es una actividad de utilidad pública. Por su parte, su reforma, la Ley 1382 de 2010, indica en su artículo 27, sobre la responsabilidad social empresarial, que la población deberá ser reasentada. No obstante, en el 2011 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010 a través de la Sentencia C-366 de 2011, al considerarla inconstitucional. Según esta ley, el reasentamiento se debe a que las empresas mineras deben mejorar el nivel de vida de la población.

La explotación minera solo le ha generado peores condiciones de vida a la población del Cesar. Esta condición ha forzado a muchas comunidades a desplazarse de sus lugares de residencia a otras regiones alejadas de la contaminación ambiental de suelos y ríos.

Esta problemática del desplazamiento forzado a causa de la contaminación ambiental tiene lugar en dos municipios del Cesar, al nororiente de Colombia: El Paso y La Jagua de Ibirico, ambos ubicados en el centro norte del departamento. Estos territorios presentan los problemas más graves en términos de condiciones ambientales de riesgo para la población, ya que veredas como El Hatillo, Plan Bonito y Boquerón se encuentran rodeadas de proyectos mineros que afectan el medioambiente y las condiciones de vida de su población. Estos dos municipios, junto a los municipios de Becerril y de Chiriguaná, representan el corredor minero en la subregión centro del Cesar.

A continuación se lleva a cabo una breve descripción socioeconómica de estos municipios, que son el foco de atención en el análisis de este libro.

### Municipio El Paso

El Paso es un municipio fundado en 1592. Se encuentra ubicado en la subregión occidental del Cesar, en las coordenadas geográficas 9° 40' de latitud norte y 73° 39' de longitud oeste del meridiano de Greenwich. El municipio tiene una extensión de 823.670 Km<sup>2</sup> y se encuentra a 130 km de Valledupar, la capital del Cesar. Sus principales ramas de actividad son la agricultura y la minería.

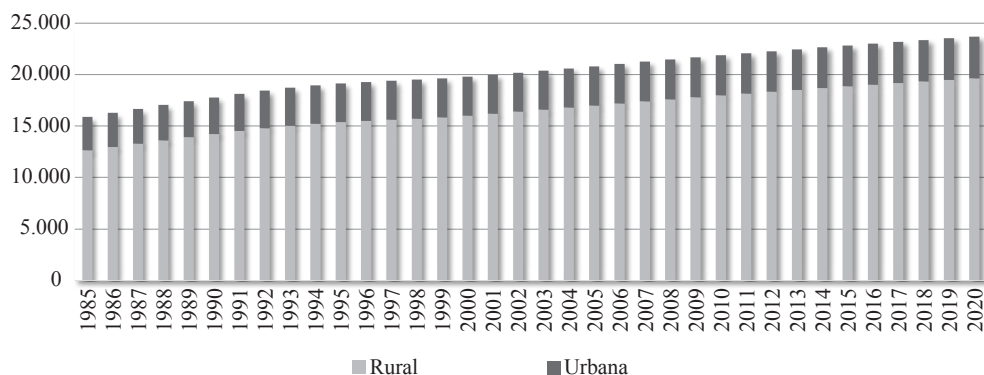
El municipio de El Paso está fragmentado en seis corregimientos: Cabeceera, Cuatro Vientos, El Carmen, El Vallito, La Loma y Potrerillo. Conjuntamente existen quince veredas: Casa de Zinc, El Amparo, El Hatillo, Guayacán, La Estación, La Sabina, Los Olivos, Mata de Indio, Mata de Queso, Plan Bonito, Platanal, Manantial, Puente Canoa, Repelón, Tío Pacho.

Se observa que para el 2000 la población se acercaba a 3792 habitantes en la franja urbana, mientras que en la franja rural alcanzaba los 16.008 habitantes, lo que representa el 80,8% del total de habitantes para este año. Por su parte, para el 2005 la población se acercaba a 18,3% habitantes en la franja urbana, mientras que en la franja rural llegaba a 16.992 habitantes, lo que representa el 81,7% del total de habitantes para este año. A través de los años se observa un aumento en la población rural, como se puede estimar a partir de los datos proyectados por el DANE desde el censo del 2005. La población proyectada para el 2015 se acercará a 3975 habitantes en la franja urbana, mientras que en la franja rural alcanzará los 18.857 habitantes, es decir, el 82,6% del total de habitantes. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012), esta característica de alta ruralidad de la población se explica principalmente por la explotación de carbón cerca al corregimiento de La Loma desde inicios de los años noventa (figura 1).

### Municipio La Jagua de Ibirico

El municipio está localizado en la región central del Cesar, con una extensión de 728,93 km<sup>2</sup>, entre el municipio El Paso y la cordillera Oriental. Cuenta con una cabecera municipal de 123,5 hectáreas, limitada en posición geográfica a los 9° 25' de latitud norte y 73° 20' de longitud occidental, y se encuentra a 125 km de Valledupar, la capital del Cesar.

FIGURA 1. Población del municipio El Paso, 1985-2020



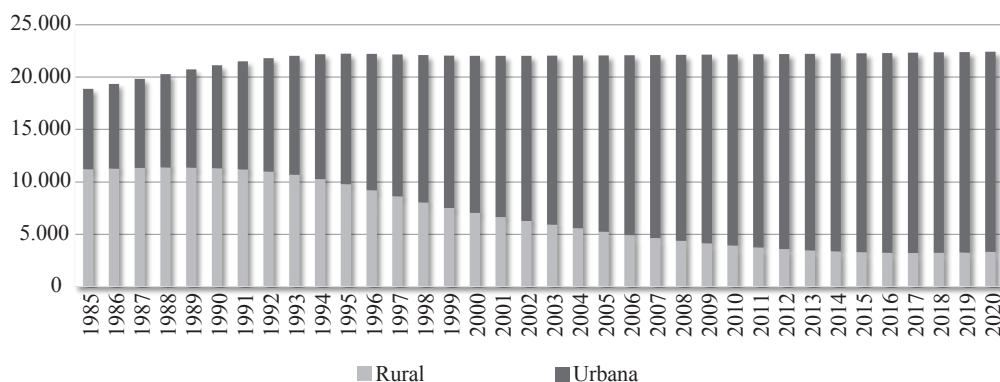
Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE, proyecciones de población.

Su territorio es plano. En la zona de la cordillera Oriental están los cerros Ojinegro, Azul y Gaviria. Son fuentes de agua el río Tocuy, el Sororia y Las Ánimas. Es un municipio rico en carbón. A lo largo de toda su historia, la Jagua de Ibirico fue un pueblo básicamente agrícola. En época reciente fue centro arrocero de la región. Pero todo esto fue acabado por el *boom* minero de la era del carbón.

El municipio está fragmentado en las siguientes veredas: Alto de las Flores, Aracoraima, Campo Alegre, Caño Adentro, Cañopasjuil, Conquista a la Unión, Corregimiento de Boquerón, El Zumbador, Guarumito, La Conquista, La Estrella, La Libertad, Las Ánimas, Las Mercedes, Mechoacán, Nueva Granada, Sabana de Ibirico, Sororia a Manizales Bajo y Sororidad.

Desde comienzos de los años noventa, la composición de la población urbana y rural del municipio La Jagua de Ibirico presentó cambios significativos. Para el 2000 se acercaba a 15.007 habitantes en la franja urbana, mientras que en la franja rural alcanzaba los 7033 habitantes, lo que representa el 31,9% del total de habitantes para este año. Para el 2005, la población del municipio en la franja urbana representaba el 76,3% habitantes, mientras que en la franja rural llegaba a 5232 habitantes, es decir, el 23,7% del total de habitantes. A través de los años se observa un aumento en la población urbana, en tanto para este municipio se ve que la población rural disminuye. Para el 2015 se estiman 3272 habitantes en la franja rural, que representa tan solo el 14,7% de la población total, mientras que un 85,3% de la población está ubicada en la franja urbana. Esta reducción en la población rural se debe básicamente a la migración forzada de la población a causa de la contaminación ambiental.

Figura 2. Población del municipio La Jagua de Ibirico, 1985-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE, proyecciones de población.

## Las dimensiones de la explotación del carbón

Las empresas encargadas de la explotación minera en los municipios de El Paso y La Jagua de Ibirico, a través de los títulos mineros otorgados por el Gobierno Nacional, son Drummond Ltda., Vale do Rio Doce, Prodeco (Glencore) y Colombian Natural Resources.

Drummond Ltda. Colombia es la empresa filial de la empresa estadounidense Drammen. Durante los años ochenta, la empresa adquirió concesiones para la explotación minera en el Cesar, y en 1995 inicia la explotación de las reservas mineras de carbón. Actualmente tiene a cargo los proyectos “La Loma” y “El Descanso Norte”.

Prodeco es una empresa filial de la multinacional Glencore (Suiza), adquirida en 1995, incluyendo las minas Puerto Zúñiga, Calenturitas y Cerrejón Central. Actualmente tiene a cargo el proyecto de la mina “Calenturitas”, una de las minas ubicadas en El Paso, cerca de la vereda de Plan Bonito, que inició actividades en el 2004.

Colombian Natural Resources (CNR) tiene a cargo el proyecto de la mina “La Francia”, adquirida en el 2010 cuando la compró a la empresa canadiense Coalcorp. En un comienzo la multinacional Vale do Rio Doce (Brasil) tenía la concesión del proyecto “El Hatillo”, pero CNR compró los activos de esta empresa a mediados del 2012. Actualmente tiene a cargo los proyectos “La Francia” y “El Hatillo”.

La figura 3 muestra la ubicación de las tres veredas en conflicto con las empresas multinacionales que durante los últimos años han provocado daños ambientales en zonas residenciales de estas veredas, motivo por el cual deben ser reasentadas<sup>2</sup>. Se observa que las veredas están rodeadas de las minas (proyectos de explotación) que tienen a cargo las empresas Drummond Ltda., Prodeco y Colombian Natural Resources.

FIGURA 3. Ubicación de las minas que forman parte del problema de reasentamiento



Fuente: El Tiempo.com (s. f.).

<sup>2</sup> Las resoluciones 970 y 1525 de 2010, del Ministerio del Medio Ambiente, adjudican la responsabilidad de la contaminación del aire en la zona carbonífera del Cesar a estas empresas, una vez es conocido el aporte de material particulado de cada una de las minas operadas por las empresas Drummond Ltd., C.I. Prodeco S.A., Compañía de Carbones del Cesar S.A., hoy Sociedad Colombian Natural Resources I S.A.S. y Emcarbon S.A., hoy Vale Coal Colombia Ltd., Sucursal Colombia, en los poblados de Plan Bonito, Boquerón y El Hatillo.

## La minería del carbón en Colombia

Según datos históricos, la utilización del carbón en Colombia se remonta a 1837, pero solo hasta 1875 se hallaron los yacimientos en el Cesar (explotados en la actualidad por la empresa canadiense Drummond), y en 1886 se adoptó el primer Código de Minas del Estado Soberano de Antioquia.

En la actualidad, el carbón es el segundo producto que más se exporta en Colombia, después del petróleo. Entre enero y junio de 2014, el valor de las exportaciones de carbón alcanzó los 3113,42 millones de dólares<sup>3</sup>. En la tabla 3 se muestra la evolución que ha presentado la producción de carbón entre 1985 y 2014. Se observa un incremento importante a partir del 2003, con una disminución en la cantidad producida, con respecto al año anterior, en los años 2009, 2010 y 2014.

**TABLA 3. Producción de carbón en Colombia, en toneladas métricas, 1985-2014**

| Año  | Producción | Año  | Producción |
|------|------------|------|------------|
| 1985 | 8.974.000  | 2000 | 38.242.000 |
| 1986 | 10.737.000 | 2001 | 43.911.000 |
| 1987 | 14.594.000 | 2002 | 39.484.000 |
| 1988 | 15.101.000 | 2003 | 50.028.093 |
| 1989 | 18.902.000 | 2004 | 53.888.000 |
| 1990 | 21.472.000 | 2005 | 59.675.000 |
| 1991 | 20.031.000 | 2006 | 66.191.863 |
| 1992 | 21.900.000 | 2007 | 69.902.202 |
| 1993 | 21.713.000 | 2008 | 73.502.000 |
| 1994 | 22.665.000 | 2009 | 72.807.412 |
| 1995 | 25.740.000 | 2010 | 74.350.133 |
| 1996 | 29.564.000 | 2011 | 85.803.229 |
| 1997 | 32.742.000 | 2012 | 89.024.320 |
| 1998 | 33.561.000 | 2013 | 85.464.714 |
| 1999 | 32.754.000 | 2014 | 88.500.000 |

Fuente: Unidad de Planificación Minero Energética (UPME), Sistema de Información Minero Colombiano.

En el ámbito regional, durante muchos años La Guajira fue el principal productor de carbón del país; sin embargo, a partir del 2004 el Cesar ha sido el principal productor de este mineral, con una participación promedio del 49% durante los últimos 10 años: pasó del 46% en el 2005 al 53,5% en el 2014. La Guajira continúa siendo el segundo productor de carbón en el ámbito nacional, con una participación del 39% en el 2014 (tabla 4).

3 Según estadísticas del sector externo, balanza comercial y exportaciones, publicadas por el Banco de la República.

TABLA 4. Producción de carbón por departamento, en kilotoneladas, 1990-2014

| Año  | Cesar    | Córdoba | La Guajira | Resto del país |
|------|----------|---------|------------|----------------|
| 1990 | 800,0    | 400,0   | 13.070,0   | 6198,0         |
| 1991 | 1184,0   | 530,8   | 11.906,0   | 6410,2         |
| 1992 | 1450,0   | 843,0   | 12.957,0   | 6650,0         |
| 1993 | 1500,0   | 250,0   | 13.772,0   | 6191,0         |
| 1994 | 1870,0   | 255,0   | 14.480,0   | 6060,0         |
| 1995 | 3695,0   | 76,0    | 15.895,0   | 6074,0         |
| 1996 | 6454,0   | 120,0   | 17.701,0   | 5289,0         |
| 1997 | 8566,0   | 100,0   | 19.459,0   | 4617,0         |
| 1998 | 9297,0   | 100,0   | 19.849,0   | 4315,0         |
| 1999 | 9794,0   | 63,0    | 19.548,0   | 3349,0         |
| 2000 | 12.029,0 | 100,0   | 22.100,0   | 4013,0         |
| 2001 | 15.385,0 | 141,0   | 23.676,3   | 4709,2         |
| 2002 | 16.386,0 | 119,0   | 18.076,9   | 4902,6         |
| 2003 | 21.151,8 | 204,0   | 22.584,3   | 6088,0         |
| 2004 | 25.028,0 | 351,0   | 24.547,0   | 3961,6         |
| 2005 | 27.709,5 | 183,3   | 27.180,0   | 4602,3         |
| 2006 | 31.118,3 | 512,1   | 29.073,5   | 5488,0         |
| 2007 | 33.186,6 | 481,0   | 30.069,5   | 6165,2         |
| 2008 | 33.676,2 | 493,2   | 31.939,9   | 7392,8         |
| 2009 | 34.050,1 | 392,3   | 31.430,9   | 6934,0         |
| 2010 | 36.015,5 | 100,4   | 31.098,3   | 7135,9         |
| 2011 | 43.687,6 | 311,8   | 33.355,6   | 8387,4         |
| 2012 | 46.678,9 | 224,2   | 35.092,7   | 6956,6         |
| 2013 | 45.068,8 | 16,4    | 33.296,2   | 8862,6         |
| 2014 | 47.306,2 | 136,7   | 34.357,7   | 6699,4         |

Fuente: Unidad de Planificación Minero Energética (UPME), Sistema de Información Minero Colombiano.

## Exportaciones de Carbón

Durante los últimos 25 años las exportaciones tradicionales (café, carbón, petróleo y sus derivados y ferróníquel) han representado entre el 43% y el 70% de las exportaciones totales de Colombia (tabla 5). Estas exportaciones alcanzaron un máximo de 52,6% en 1999, un 54,7% durante el primer decenio del siglo XXI (año 2009), en tanto durante entre 2011 y 2014 han alcanzado niveles del 70% de participación en las exportaciones totales. Por su parte, las exportaciones de carbón (incluidas en las exportaciones tradicionales) se han

TABLA 5. Participación de las exportaciones tradicionales y no tradicionales en el total de las exportaciones, 1992-2014

| Año  | Exportaciones<br>(miles de dólares FOB) | Tradicionales (%) | No tradicionales (%) |
|------|---|-------------------|----------------------|
| 1992 | 7.065.146                               | 47,5              | 52,5                 |
| 1993 | 7.123.447                               | 43,9              | 56,1                 |
| 1994 | 8.537.528                               | 46,5              | 53,5                 |
| 1995 | 10.201.064                              | 47,0              | 53,0                 |
| 1996 | 10.647.564                              | 52,1              | 47,9                 |
| 1997 | 11.549.029                              | 52,1              | 47,9                 |
| 1998 | 10.865.625                              | 48,6              | 51,4                 |
| 1999 | 11.617.041                              | 52,6              | 47,4                 |
| 2000 | 13.158.401                              | 52,8              | 47,2                 |
| 2001 | 12.329.896                              | 44,5              | 55,5                 |
| 2002 | 11.975.389                              | 44,3              | 55,7                 |
| 2003 | 13.128.524                              | 45,9              | 54,1                 |
| 2004 | 16.788.328                              | 45,7              | 54,3                 |
| 2005 | 21.190.439                              | 48,9              | 51,1                 |
| 2006 | 24.390.975                              | 48,4              | 51,6                 |
| 2007 | 29.991.332                              | 47,4              | 52,6                 |
| 2008 | 37.625.882                              | 53,2              | 46,8                 |
| 2009 | 32.846.327                              | 54,7              | 45,3                 |
| 2010 | 39.713.336                              | 63,9              | 36,1                 |
| 2011 | 56.914.939                              | 70,7              | 29,3                 |
| 2012 | 60.125.166                              | 70,1              | 29,9                 |
| 2013 | 58.823.661                              | 70,9              | 29,1                 |
| 2014 | 54.794.812                              | 70,9              | 29,1                 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE y el Banco de la República.

mantenido en un nivel de participación promedio del 20% a lo largo del periodo 1992-2014.

En 1992 tan solo el 16,6% de estas exportaciones tradicionales eran de carbón, el 42,1% de petróleo y derivados, el 37,6% de café y el 3,7% de ferromniquel. Las exportaciones de carbón mostraron una tendencia creciente hasta el 2009, cuando alcanzó el máximo en participación durante el periodo de análisis: 30,2%. El valor mínimo se presentó en 1995, con 12,5% de participación, año en el cual aumentó la participación del petróleo y el ferromniquel (tabla 6). Según datos del DANE, en el 2014 la participación de carbón dentro de las exportaciones tradicionales ascendió a 17,5%.



**TABLA 6. Participación del café, el petróleo, el carbón y el ferroníquel en el total de exportaciones tradicionales, 1992-2014**

| Año  | Tradicionales<br>(miles de dólares FOB) | Petróleo y sus<br>derivados (%) | Café (%) | Carbón (%) | Ferroníquel (%) |
|------|---|---------------------------------|----------|------------|-----------------|
| 1992 | 3.352.415                               | 42,1                            | 37,6     | 16,6       | 3,7             |
| 1993 | 3.129.440                               | 42,3                            | 36,4     | 18,0       | 3,3             |
| 1994 | 3.971.473                               | 33,1                            | 50,1     | 13,8       | 3,0             |
| 1995 | 4.793.899                               | 45,6                            | 38,2     | 12,4       | 3,9             |
| 1996 | 5.546.060                               | 53,1                            | 28,5     | 15,3       | 3,1             |
| 1997 | 6.016.759                               | 45,0                            | 37,6     | 14,8       | 2,7             |
| 1998 | 5.277.301                               | 44,1                            | 35,9     | 17,7       | 2,3             |
| 1999 | 6.112.610                               | 61,4                            | 22,0     | 14,0       | 2,5             |
| 2000 | 6.947.125                               | 68,7                            | 15,4     | 12,9       | 3,0             |
| 2001 | 5.481.149                               | 59,9                            | 13,9     | 21,8       | 4,3             |
| 2002 | 5.309.451                               | 61,7                            | 14,5     | 18,7       | 5,1             |
| 2003 | 6.030.825                               | 56,1                            | 13,4     | 23,6       | 6,9             |
| 2004 | 7.679.404                               | 55,0                            | 12,5     | 24,2       | 8,3             |
| 2005 | 10.365.589                              | 53,6                            | 14,2     | 25,1       | 7,1             |
| 2006 | 11.809.507                              | 53,6                            | 12,4     | 24,7       | 9,4             |
| 2007 | 14.207.021                              | 51,5                            | 12,1     | 24,6       | 11,8            |
| 2008 | 20.002.810                              | 61,1                            | 9,4      | 25,2       | 4,3             |
| 2009 | 17.952.519                              | 57,2                            | 8,6      | 30,2       | 4,0             |
| 2010 | 25.367.704                              | 65,0                            | 7,4      | 23,7       | 3,8             |
| 2011 | 40.252.517                              | 70,6                            | 6,5      | 20,9       | 2,1             |
| 2012 | 42.155.289                              | 74,9                            | 4,5      | 18,5       | 2,1             |
| 2013 | 41.735.072                              | 77,8                            | 4,5      | 16,0       | 1,6             |
| 2014 | 38.850.138                              | 74,5                            | 6,4      | 17,5       | 1,6             |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE y el Banco de la República.

En la tabla 6 también se puede observar la notable reducción de la participación del café en el valor de las exportaciones tradicionales: pasó del 37,6% en 1992 a niveles del 6,4% en 2014. Estas reducciones significativas durante los últimos años se explican principalmente por el comportamiento de los precios internacionales de estas materias primas, además del volumen exportado.

Si bien el petróleo es el producto que más participación tiene en las exportaciones tradicionales de Colombia en valor exportado, el carbón es el producto que

más se exporta si consideramos cada uno de los productos de este tipo en toneladas métricas. El volumen exportado de carbón ha presentado un incremento significativo: pasó de 14.793.270 toneladas en 1992 a 89.095.315 toneladas en 2014, lo que representa un crecimiento del 502%. Para el caso del petróleo y sus derivados, el crecimiento entre este periodo fue del 293%, y para el ferroníquel, del 175%. Este comportamiento muestra la magnitud del desarrollo de la minería en Colombia. En contraste, el café disminuyó su volumen de exportación: pasó de exportar niveles de 966.836 toneladas en 1992 a exportar niveles de 617.959 en 2014 (tabla 7).

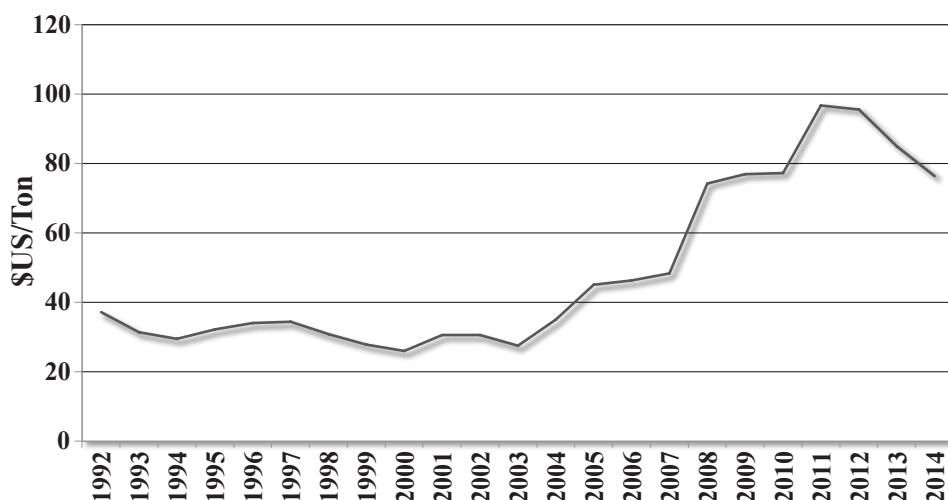
TABLA 7. Exportaciones de café, petróleo, carbón y ferroníquel en toneladas métricas, 1992-2014

| Año  | Café    | Carbón     | Petróleo y sus derivados | Ferroníquel |
|------|---------|------------|--------------------------|-------------|
| 1992 | 966.836 | 14.793.270 | 12.465.424               | 48.049      |
| 1993 | 782.259 | 17.716.683 | 12.761.908               | 49.379      |
| 1994 | 672.244 | 18.534.081 | 13.127.635               | 51.455      |
| 1995 | 557.240 | 18.392.510 | 19.039.196               | 56.497      |
| 1996 | 600.179 | 24.919.753 | 20.655.422               | 55.374      |
| 1997 | 617.417 | 25.886.506 | 22.037.108               | 52.482      |
| 1998 | 636.390 | 30.166.219 | 27.758.782               | 57.183      |
| 1999 | 568.068 | 30.421.721 | 31.804.298               | 61.501      |
| 2000 | 514.055 | 33.807.449 | 24.716.576               | 54.280      |
| 2001 | 556.266 | 38.785.168 | 20.366.398               | 94.969      |
| 2002 | 571.039 | 32.140.410 | 20.042.176               | 115.232     |
| 2003 | 575.346 | 50.992.592 | 17.353.201               | 132.195     |
| 2004 | 568.558 | 51.190.103 | 17.489.681               | 125.875     |
| 2005 | 608.934 | 54.707.519 | 16.834.078               | 137.335     |
| 2006 | 594.310 | 60.873.004 | 16.661.991               | 140.577     |
| 2007 | 632.018 | 69.309.768 | 16.712.916               | 135.080     |
| 2008 | 595.813 | 63.515.383 | 21.413.599               | 111.614     |
| 2009 | 454.755 | 68.684.309 | 25.542.729               | 169.572     |
| 2010 | 408.959 | 72.226.880 | 32.507.872               | 140.825     |
| 2011 | 431.206 | 81.225.010 | 41.005.964               | 111.648     |
| 2012 | 395.517 | 77.403.030 | 44.146.457               | 146.658     |
| 2013 | 542.820 | 76.652.894 | 47.645.668               | 138.837     |
| 2014 | 617.959 | 89.095.315 | 49.011.014               | 132.555     |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE y el Banco de la República.

Con respecto al comportamiento del precio internacional del carbón, se observa que durante el periodo 2003-2011, se presentó una tendencia creciente; sin embargo, durante el periodo 2012-2014, el precio ha presentado una reducción persistente. A pesar de esta caída en el precio internacional, el volumen exportado continúa en aumento (figura 4).

FIGURA 4. Comportamiento del precio FOB de exportación del carbón, 1992-2014



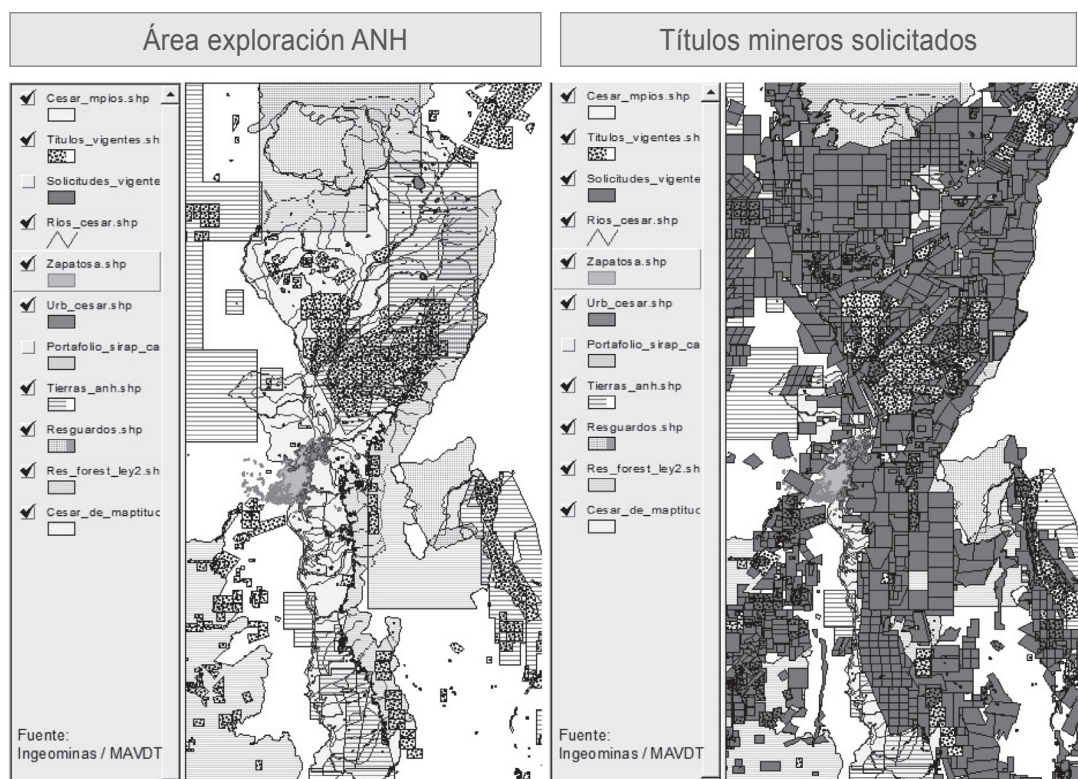
Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE

Continuando con la producción de carbón en Colombia, en el mapa 6 se presenta la distribución geográfica de los títulos mineros que se encuentran en solitud (a 2011) ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se puede observar que la mayoría del territorio del Cesar está en etapa de solicitud. Este mapa muestra el problema del reasentamiento, ya que si bien las poblaciones deben ser reubicadas, no hay territorio para hacerlo. Lo que no está concesionado, se encuentra en solicitud.

En este orden de ideas, al no existir territorios disponibles, el panorama se complica, debido a que la única solución al problema actual es aplicar la misma política de reasentamiento que en el 2010 se presentó en los caseríos El Platanal (municipio Becerril) y Puente Platanal (municipio Agustín Codazzi), cuando la multinacional Drummond Ltda. compró las casas de las familias que iban a ser reubicadas.

Esta situación crea un antecedente para que las empresas obligadas a reasentar a las poblaciones en riesgo opten por comprar las casas a los habitantes, pero pagándoles un precio que no soluciona el problema de forma estructural, ya que

MAPA 6. Área de exploración y títulos mineros en el Cesar



Fuente: Ingeominas y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (s. f.). Tomado de: <http://lasillavacia.com/historia/hay-locomotora-minera-pero-no-locomotora-para-la-reubicacion-de-los-vecinos-2742>

en unos meses, cuando el dinero se les acabe, se encontrarán lejos de sus tierras y sin empleo. Ello lleva a que el Estado tenga que invertir para crear nuevas veredas con infraestructura de servicios públicos, sociales, de educación y empleo, etc.

En la tabla 8 se presenta la producción de carbón en los municipios del Cesar. Entre 2011 y 2013 se observa una disminución en la producción de los municipios de Chiriguaná, El Paso y La Jagua de Ibirico, mientras que en los municipios Agustín Codazzi y Becerril se ha incrementado la producción a niveles elevados. Por ejemplo, el municipio Agustín Codazzi pasó de registrar una producción de 798.273 toneladas en 2011 a una producción de 7.649.198 toneladas en 2013, lo que representa el 17% de la producción total del Cesar. Por su parte, el municipio Becerril pasó de una producción de 4.127.637 toneladas en 2011 a 10.418.669 toneladas en 2013, lo que representa el 23,1% de la producción total en este departamento.

TABLA 8. Producción de carbón en los municipios del Cesar, en toneladas, 2011 y 2013

| Municipio           | 2011              | %          | 2013              | %          |
|---------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| Agustín Codazzi     | 798.273           | 1,8        | 7.649.198         | 17,0       |
| Becerril            | 4.127.637         | 9,4        | 10.418.669        | 23,1       |
| Chiriguaná          | 12.370.365        | 28,3       | 6.936.337         | 15,4       |
| El Paso             | 5.962.056         | 13,6       | 3.362.710         | 7,5        |
| La Jagua de Ibirico | 20.429.232        | 46,8       | 16.701.923        | 37,1       |
| <b>Total</b>        | <b>43.687.563</b> | <b>100</b> | <b>45.068.837</b> | <b>100</b> |

Fuente: Unidad de Planificación Minero Energética (UPME), Sistema de Información Minero Colombiano.

Por otra parte, la tabla 9 muestra la producción de carbón en el Cesar a nivel de empresa. Se encuentra que durante los últimos 6 años, la empresa Drummond (Drummond Ltd, Área La Loma, y Drummond Ltd., El Descanso) ha sido líder en la producción de carbón en el Cesar con una producción promedio anual de 22 millones aproximadamente. Sin embargo, su producción y participación en la producción total del departamento ha disminuido.

En el 2008, la participación de Drummond Ltda. era del 63,5%, mientras que en 2013 fue de 50,6%. Esta disminución se debe en parte al incremento en la producción que ha tenido la empresa Prodeco S.A. (Carbones de La Jagua, Carbones El Tesoro S.A., C.I. Prodeco S.A. y Consorcio Minero Unido S.A.), que alcanzó en el 2013 una producción de 18.617.480 toneladas de carbón, lo cual representa el 41,3%. En el 2008, esta empresa tenía una participación del 26,9%, equivalente a 9.064.268 toneladas producidas. Por su parte, Colombian Natural Resources, dueña de Carbones del Cesar (Compañía Carbones del Cesar S.A.), presentó una fuerte reducción en la producción de carbón en el 2013 con respecto al 2012: pasó de 2.604.165 toneladas a producir solo 392.581 toneladas.

Esta reducción en la producción de carbón para el 2013 se explica por las huelgas que se presentaron durante el año en las dos principales multinacionales que extraen el carbón en el Cesar, además de la parálisis de uno de los trenes que transporta el carbón hasta el puerto, según indicó el ministro de Minas y Energía de la época, Amylkar Acosta (Portafolio, 2013b).

TABLA 9. Producción de carbón en el Cesar por empresa, en toneladas, 2008-2013

| Empresa   | 2008              | 2009              | 2010              | 2011              | 2012              | 2013              |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Carbones de La Jagua  | 2.517.105         | 2.667.537         | 1.572.876         | 2.994.009         | 2.087.814         | 2.770.067         |
| Carbones El Tesoro S.A.                                     | 1.849.477         | 1.317.928         | 1.415.499         | 1.167.255         | 297.345           | 119.222           |
| C.I. Prodeco S.A.   | 4.697.686         | 5.700.055         | 5.233.780         | 7.380.121         | 10.183.997        | 11.580.876        |
| Compañía Carbones del Cesar S.A.                            | 1.299.230         | 1.045.064         | 1.516.262         | 2.391.241         | 2.604.165         | 392.581           |
| Consorcio Minero Unido S.A.                                 | 0                 | 801.264           | 1.753.155         | 2.844.561         | 2.144.713         | 4.147.316         |
| Drummond Ltd., Área La Loma                                 | 21.396.548        | 18.431.531        | 18.072.851        | 18.115.610        | 17.177.183        | 14.492.181        |
| Drummond Ltd. El Descanso                                   | 0                 | 2.157.780         | 2.951.533         | 4.925.910         | 8.827.961         | 8.293.481         |
| Norcarbon S.A., Área La Divisa                              | 356.040           | 306.722           | 508.583           | 298.041           | 285.999           | 302.985           |
| Vale Coal Colombia Ltd - Diamond Ltda-Empcarbon S.A -Caribe | 1.560.095         | 1.622.231         | 2.990.992         | 3.570.814         | 2.980.000         | 2.970.129         |
| <b>Total departamentos del Cesar</b>                        | <b>33.676.181</b> | <b>34.050.111</b> | <b>36.015.531</b> | <b>43.687.563</b> | <b>46.589.177</b> | <b>45.068.837</b> |

Fuente: Unidad de Planificación Minero Energética (UPME), Sistema de Información Minero Colombiano..

## Las poblaciones afectadas con la explotación del carbón en el Cesar: caso de las comunidades de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón

Estas comunidades viven una situación de emergencia humanitaria desde hace varios años a causa de la exploración, explotación y extracción minera en la zona. Inicialmente, estas comunidades se dedicaban a la minería artesanal para complementar su actividad principal agrícola, hasta que fueron desplazados por las multinacionales a las que el Gobierno Nacional les otorgó la capacidad de extracción minera a través de títulos mineros.

De acuerdo con la Resolución 970 de 2010 y la Resolución 1525 de 2010, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (ahora llamado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), las poblaciones de las veredas de Plan Bonito (municipio El Paso), El Hatillo (municipio de El Paso) y Boquerón (municipio de La Jagua de Ibirico) deben ser reasentadas. La causa de esta decisión radica en que en la zona de estas veredas el Gobierno Nacional de Colombia otorgó títulos mineros para la explotación de las minas ubicadas cerca a la población.

### Plan Bonito

Es una vereda ubicada en la franja rural del municipio de El Paso (Cesar), conformada por comunidades campesinas asentadas en aproximadamente 146 casas, con 173 familias y un promedio de 800 habitantes, los cuales se dedican a actividades económicas agrarias y de pesca para la sostenibilidad de sus familias.

Desde el inicio de la minera, exactamente la explotación de carbón, la contaminación en este lugar es elevada, y sus habitantes se han visto obligados a abandonar estas tierras que un día llamaron *hogar*. Muchos lo llaman el *pueblo fantasma*. Por ser una vereda desolada, sus habitantes salen de este territorio buscando una mejor calidad de vida en lugares cercanos como La Loma o Valledupar, dejándolo todo atrás. Hoy en día, de esta vereda solo quedan ruinas, contaminación ambiental y la tristeza de muchos que salieron de sus tierras, ahora inhabitables.

En esta vereda existe una restricción de acceso a los alimentos básicos, por la elevada tasa de desempleo, la privatización de la tierra y la contaminación o desviación de fuentes hídricas, como ríos, caños y quebradas. Estos problemas condujeron al reasentamiento voluntario e individual en septiembre de 2014.

## El Hatillo

Es una vereda ubicada en la franja rural del municipio de El Paso (Cesar). Está conformada por comunidades campesinas asentadas en estas tierras, con aproximadamente 140 familias y un promedio de 520 habitantes dedicados principalmente a actividades económicas agrarias y de pesca para la sostenibilidad de sus familias.

Antes de la llegada de las multinacionales mineras, las principales actividades económicas de esta vereda eran primarias, entre las cuales se destacan la caza, la pesca, el ganado, el algodón y el arroz.

Por otra parte, la Gobernación del Cesar (2011), en su *Informe de estudio poblacional sobre prevalencia de enfermedades relacionadas con la contaminación ambiental en la vereda El Hatillo, corregimiento La Loma, municipio del Paso*, indicó que el 90,65% de los encuestados presentaban algún problema derivado de la contaminación ambiental que se registra en la vereda, principalmente enfermedades respiratorias y de la piel.

## Boquerón

Es una vereda ubicada en la zona rural del municipio La Jagua de Ibirico (Cesar). Está conformada por comunidades campesinas asentadas en estas tierras, con aproximadamente 140 familias y un promedio de 600 habitantes dedicados principalmente a actividades económicas de tipo agrario y de pesca para el sostenimiento de sus familias.

Esta es otra vereda vulnerada por la minería, en espera de ser reasentada en una tierra donde las familias puedan tener una vida digna, sus hijos puedan ir al colegio, sus campesinos vuelvan a sus tierras a reactivar sus actividades económicas primarias —como era la ganadería y la pesca— y donde puedan respirar aire puro. Muchas familias esperan que las autoridades gubernamentales no los abandonen.

Antes de la llegada de las multinacionales mineras, la población se dedicaba a la pesca, la caza y los cultivos de pancoger; pero dada la privatización de la tierra, la contaminación ambiental y la pérdida, contaminación y desviación de fuentes de agua, ahora existe una restricción en el acceso a los alimentos y una disminución sustancial de su capacidad adquisitiva.

Con respecto a estas tres comunidades, las resoluciones 970 y 1525 de 2010 ordenaron el proceso de reasentamiento de las poblaciones afectadas por la contaminación ambiental que se presenta en las comunidades de los municipios



mencionados, a causa de los impactos adversos que tienen las actividades mineras de explotación y extracción de carbón. Estas resoluciones establecieron que empresas mineras están obligadas a presentar un plan de reasentamiento de las viviendas y poblaciones afectadas por la actividad minera. También se definieron los cronogramas y los porcentajes de costos para los reasentamientos de las poblaciones. Específicamente, a través de la Resolución 970 de 2010 se obligó a las empresas a reasentar a las poblaciones de Plan Bonito, en el término de un año, y a las poblaciones de El Hatillo y Boquerón, en el término de dos años. Es decir, a partir del 15 de septiembre de 2010, día en que las resoluciones quedaron ejecutoriadas, se empezó a contar el plazo determinado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>4</sup>.

.....  
<sup>4</sup> No obstante, a 15 de septiembre de 2011 no estaba reasentada la población de Plan Bonito, ni al 15 de septiembre de 2012 estaban reasentadas las poblaciones de El Hatillo y Boquerón. Frente a los incumplimientos que se estaban presentando en el plan de reasentamiento, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible impuso una medida preventiva a las empresas a través de la Resolución 540 de 2011.



## CONTEXTO JURÍDICO Y ECONÓMICO DE LA EXPLOTACIÓN MINERA Y EL DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACIÓN

A pesar de que la historia de la explotación minera en el país es de larga data<sup>5</sup>, en el presente siglo se han acentuado dos elementos que, a través del estudio de caso propuesto, merecen atención. En ese sentido, se observa una resignificación de la importancia de la minería para el desarrollo económico. Al respecto, vale la pena indicar que desde 1992 los sectores dirigentes señalaban la necesidad de generar crecimiento económico a partir de la inversión extranjera directa (IED), contexto en el que se destacaban la minería y el sector energético como una buena posibilidad de generación de riqueza para el país, particularmente a través de la explotación de carbón, petróleo y níquel (Fierro, 2012). En el 2000, por ejemplo, el entonces ministro de Minas y Energía Carlos Caballero Argáez llegó a sostener que la mejor forma de aprovechar plena y racionalmente los recursos naturales era a través del incentivo a la inversión privada: “La función estatal no es competir con el sector privado, sino apoyar a los empresarios, facilitar su trabajo y garantizar la estabilidad y viabilidad de las grandes inversiones que demanda la industria minera” (p. 38).

Esta tendencia se ve expresada en el número de títulos mineros que se han otorgado desde el 2000, los enfoques adoptados por los últimos Planes de

.....  
5 Señala Poveda (2012) en este contexto: “Durante los primeros años del siglo XX los metales preciosos siguieron siendo los únicos productos de la minería nacional. [...] En 1930 y 1937 aparecieron las dos primeras cementeras que iniciaron la explotación de yacimientos de calizas. En 1941 se llegó al punto máximo de producción de oro, que desde entonces entró en un largo periodo de declinación. [...] Entre 1950 y 1990 el aporte de la minería (incluyendo el petróleo) al producto bruto interno del país permaneció por debajo del 5%. En 1971 Estados Unidos liberó el precio en dólares del oro (que era desde 1934 de 35 dólares la onza troy) y la minería de este metal volvió a reanimarse. Y a mediados de los años ochenta comenzó la exportación en grande de carbón de El Cerrejón” (p. 35).

Desarrollo<sup>6</sup> y la emergencia de nuevos fenómenos de desplazamiento de poblaciones asentadas en lugares donde se desarrolla la actividad o donde esta genera impacto.

Como se mencionó, durante la primera década del siglo XXI la actividad minera en el país tuvo un aumento significativo. Aunque la importancia de la minería se ha incrementado, esto no tiene un reflejo en la representación del sector minero en el PIB, que en el 2013 fue de 2% (Portafolio, 2013a), razón por la cual se plantea un escenario problemático debido a una alta dependencia que genera poco valor agregado (Garay, 2013a, p. 46; Garay, 2013b, p. 141).

Adicionalmente, es pertinente estudiar los discursos de los gobiernos de los últimos años y algunos enfoques investigativos atinentes al papel de la minería como elemento fundamental en el desarrollo y crecimiento económico del país. Sobre estos últimos se puede traer a colación el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2019, en el que se resalta que “se adoptó como visión la formulación de que en el año 2019 la industria minera colombiana será una de las más importantes del continente y habrá ampliado significativamente su participación en la economía nacional” (Unidad de Planeación Minero Energética [UPME], 2006, p. 67).

Asimismo, Fedesarrollo (2013) no ha dudado en exaltar las ventajas de la minería y su pertinencia para el desarrollo de la economía colombiana:

El sector minero juega un papel relevante en la economía colombiana. Su creciente importancia se ha dado, en parte, como consecuencia del aumento internacional del precio de los *commodities* y de un mejor entorno para la ampliación de la producción minera local (p. 5).

6 En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, *Hacia un Estado Comunitario*, se concibe la exploración y explotación de hidrocarburos y energía como estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, dentro de lo cual se prevé el estudio de nuevos mecanismos contractuales para la celeridad y mejores beneficios con el crudo, transformación de la regulación de los precios de los combustibles, una reestructuración institucional y la promoción de concesiones que permitan aumentar el nivel de producción de minerales y una ampliación de las áreas de exploración para los mismos procesos (pp. 109-115). Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Estado comunitario: desarrollo para todos*, si bien no define de manera estructural, al menos dentro de la estructura del Plan, el sector minero energético como una estrategia centrada y orientada a la consecución de un objetivo específico, reconoce que la explotación de recursos mineros representa el 75% del comercio exterior (p. 262), reitera la importancia de promover la inversión privada en la exploración y explotación minera (p. 275), a partir de lo cual se espera lograr la meta de explotación de carbón las 100 toneladas por año al 2010 (p. 281). Adicionalmente, dentro de los proyectos de las entidades territoriales, entre otros, prevé la construcción de un Centro Multisectorial Minero en el departamento del Cesar (p. 696). El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*, por su parte define como una prioridad de las metas de Gobierno lo que denomina como *locomotoras* para el crecimiento y la generación de empleo las estrategias de desarrollo minero y expansión energética. En este documento se reconoce que “el desarrollo y dinamismo del sector minero energético mostrado durante la última década ha sido el resultado del incremento en la potencialidad de los recursos del país, de una creciente apertura a la inversión y de la estabilidad en los marcos normativos y regulatorios” (p. 275). De esta manera, se fija como metas la garantía de acceso a los colombianos de recursos para su abastecimiento y la explotación de recursos que maximice la contribución al desarrollo sostenible del sector minero-energético (pp. 276-277). Es de resaltarse que la promoción a la exploración y explotación sigue siendo uno de las estrategias centrales para el fortalecimiento del sector. Por último, dentro del documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018, el Departamento Nacional de Planeación manifiesta que “el sector minero energético jugará un papel clave en garantizar el desarrollo económico sostenido e inclusivo. Su tarea será, por un lado, asegurar que la economía tenga fuentes de energía competitivas que le permitan a la economía crecer y generar empleo, mientras que al dar acceso a energía y combustibles contribuirá de forma directa en la reducción de la pobreza. Por otro lado, el sector generará importantes recursos para financiar las inversiones que van a requerir la construcción de la paz, la educación y las políticas sociales en la lucha contra de la desigualdad” (p. 60).

Esta entidad ha señalado que la minería puede llegar a ser una “jalonadora” del desarrollo económico, si se cumplen algunos requisitos en el país concernientes a una institucionalidad fuerte<sup>7</sup>, eslabonamientos alrededor de la minería, mejoramiento del recurso humano y entornos macroeconómicos estables. No obstante, Fierro (2012) indica en este sentido:

Ya se expuso de manera rápida la debilidad institucional y la falta de gobernanza sobre el sector minero, que la apuesta minera no se centra en los eslabonamientos hacia adelante (evidente cuando casi la totalidad de la locomotora minera se basa en carbón y oro) y que no se ha documentado ninguna transferencia tecnológica ni de conocimiento de la gran minería a cielo abierto a los proyectos de pequeña y mediana escala; de la posibilidad de que un país dependiente en el concierto internacional pueda manejar los entornos macroeconómicos no se hace ninguna referencia acá. Lo anterior permitiría inferir que de acuerdo con los postulados de Fedesarrollo es absolutamente imposible que la minería se constituya en una jalonadora de desarrollo, incluso en la acepción más clásica de tal concepto (que no incluye el deterioro ambiental ni el social) (p. 48).

Otro elemento significativo del discurso oficial frente al desarrollo de la minería es la convicción de que a través de la flexibilización de políticas laborales, ambientales y tributarias<sup>8</sup> se incentivará la inversión extranjera directa (IED), lo cual eventualmente jalonará el desarrollo económico, social y tecnológico del país (Tierra Digna, 2013). Partiendo de la perspectiva geopolítica y global del mercado minero, podemos observar cómo el discurso gubernamental que se cristaliza en la política minera es un derivado de los postulados del Consenso de Washington o modelo neoliberal, como, por ejemplo, la disciplina financiera (el deber de mantener por todos los medios el déficit fiscal en cero), la liberalización del mercado, la flexibilización del régimen laboral, la desregulación de los mercados, la apertura a la inversión extranjera directa y la privatización de las otrora empresas públicas (Williamson, 1990). Algunos autores sintetizan este fenómeno como “adelgazamiento del Estado”, eliminación de barreras comerciales e incentivo a la inversión extranjera (Fierro, 2012, pp. 16, 36).

7 Sobre el problema de la debilidad institucional en el control y fiscalización de la actividad minera, Fierro (2012) señala la falta de destinación de personal para este tipo de actividades en las entidades que tienen tales funciones, su falta de recursos e incluso algunos problemas de corrupción.

8 Si bien se ha sostenido que el sistema de regalías es la principal forma mediante la cual el Estado y la sociedad se benefician de la actividad minera, Fierro (2012) asume una posición crítica al sostener que “no obstante las quimeras de oro, Rudas (2010) demuestra que para el año 2009 las exenciones tributarias al sector minero fueron del 75% de los ingresos por regalías y, en particular, es escandaloso el hecho de que para la minería que no es carbón (oro, esmeraldas, materiales de construcción, calizas y sal, entre otros) las exenciones fueron mucho mayores que las regalías, dejando en evidencia la falta de sustento en la argumentación en el sentido de relacionar las exenciones con estrategias relacionadas con la confianza inversionista establecida por el primer gobierno de Uribe Vélez” (p. 67). Por otra parte, en una investigación de Fedesarrollo (2013) se sostiene que el valor recibido por el Estado por concepto de regalías ha tenido una tendencia al alza y ha significado importantes recursos para el Estado en los últimos años: “El valor pagado por concepto de regalías en el sector minero pasó de 285 mil millones de pesos en el año 2004 a 1,96 billones de pesos en el año 2012. Esta cifra asciende a 2,03 billones de pesos cuando se tienen en cuenta los rendimientos financieros de las regalías recaudadas durante el último año. Cuando se observa el pago de regalías al interior del sector, el carbón es el mineral que tiene mayor participación, seguido del níquel y el oro (82,2%, 10,3 % y 6,8% respectivamente para el año 2012). Por su parte, los hidrocarburos pasaron de aportar 2,6 billones de pesos en el año 2004 a 8,5 billones de pesos en el 2012” (p. 13).

La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía<sup>9</sup>, resume la adopción del Consenso de Washington así:

Desde comienzos de la década de los noventa, los países latinoamericanos han ajustado sus normas internas con la intención de atraer inversión extranjera directa —IED— para minería. Colombia no fue la excepción y en 2001 expidió la Ley 685 —Código de Minas— en la búsqueda de fijar reglas claras para los inversionistas mineros (p. 11).

En la misma línea discursiva se suele hablar de las ventajas comparativas y la competitividad<sup>10</sup>, donde se parte de este supuesto:

Dado que la ventaja comparativa de Colombia es la extracción y exportación de minerales y energía, los últimos gobiernos han priorizado el incentivo a que capitales extranjeros inviertan en el país, de este modo la evolución de la Inversión Extranjera Directa durante el siglo XXI ha tenido un crecimiento exponencial (Soler Villamizar, 2012, p. 8).

Por ello, en los discursos del Gobierno Nacional y el sector minero se mencionan con insistencia múltiples estudios a partir de los cuales se construyen *rankings* internacionales que clasifican a los países de acuerdo con lo atractivos que resulten para la inversión. Se tienen en cuenta aspectos como el contexto político, la tributación y las restricciones para la minería, lo que hace necesario que los países que buscan ser competitivos y atractivos a la inversión brinden las facilidades legales, laborales, económicas y tributarias para el desarrollo de esta actividad económica (Fedesarrollo, 2013).

Así, la inversión extranjera poco a poco se ha convertido en el principal objetivo de la estrategia de desarrollo, al menos en lo que respecta a la locomotora minera, y en torno a ese fin se desplaza una serie de factores que permiten la consecución de dicho objetivo. Un ejemplo de ello son los elementos publicitados por el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) en su página web, en la sección “Información para inversionistas”, donde se exponen las razones por las

9 Ley 143 de 1994, artículo 13: “La Unidad de Planeación Minero-Energética de que trata el artículo 12 del Decreto 2119 de 1992, se organizará como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con patrimonio propio y personería jurídica y con regímenes especiales en materia de contratación, de administración de personal, de salarios y de prestaciones y con autonomía presupuestal”.

10 En un documento de la International Resources Investment Corporation del 2009 (citado en Fierro, 2012) se identifica que se tiene “como una recomendación de política flexibilizar aún más los requerimientos laborales y evaluar una disminución de regalías, y en ello es evidente que la confianza inversionista planteada por el gobierno de Uribe es altamente lesiva para los intereses de Colombia. Es evidente de la lectura del documento que no se cumplió el objetivo de evaluar y recomendar políticas para el sector minero colombiano sino que, en cambio, se transcribe el recetario del Instituto Fraser para mejorar ‘el clima de inversión’ favorable a los grandes capitales transnacionales, que son los actores fundamentales que desean atraer los gobiernos a lo largo y ancho del Sur Global” (p. 56).

cuales Colombia es la mejor opción para el capital extranjero. Entre ellas se señalan múltiples factores: “[Colombia] cuenta con el segundo régimen laboral más flexible de Latinoamérica según el Banco Mundial 2008”; “es líder en reformas para facilitar los negocios según el Banco Mundial (2010), escalando 42 posiciones del 2007 al 2010 se ubica en el puesto 37 entre 181 países”. Señala además que existen varios tipos de zonas francas, se permite que los inversionistas suscriban contratos de estabilidad jurídica con el Gobierno colombiano, con una duración entre 3 y 20 años, y solo deduce un “15% de impuesto sobre la renta y [...] dependiendo del sector, se puede presentar exención de renta por 20 años en varios sectores”.

Como lo anotaba la UPME, la expedición del Código Minero (Ley 685 de 2001) se configura como la adopción de los postulados del neoliberalismo. Así, y en conjunto con los datos publicitarios del SIMCO, podemos visualizar el discurso gubernamental acerca de la política minera y la concepción de Estado que implica, esto es, como ente facilitador de la actividad minera, promotor del desarrollo sostenible a partir de esta actividad y fiscalizador del aprovechamiento minero. En este sentido, el Gobierno se ha preocupado por generar confianza en el mercado internacional mediante la promoción de una eficiente y organizada institucionalidad minera, como lo hizo en el 2013 en la Asociación de Exploradores y Productores Mineros de Canadá (PDAC).

Esta situación ha evidenciado la división dentro del ejecutivo, entre los ministerios de Minas y Energía y Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; división que se ha incrustado en la “lógica” del poder legislativo: la concepción de la política minera como un ordenamiento omnimodo e independiente. En este contexto la política ambiental y el ordenamiento territorial son reglamentaciones de inferior categoría que se subsumen en la legislación minera, las cuales deben ser organizadas desde la perspectiva de esta última<sup>11</sup>. Un segundo componente de la apuesta del Gobierno acerca de la política minera es su decidido énfasis en los componentes económicos de esta: sus resultados y proyecciones, que usa como legitimantes de la opción política elegida, los utiliza insistentemente como prueba el incremento del PIB y la inversión extranjera bruta para demostrar la eficiencia de su programa minero (UPME, 2012a, 2012b).

Como hemos visto en las últimas páginas, el contexto de la explotación minera requiere de los antecedentes en el campo económico, jurídico, político, social y ambiental. En el apartado referido se explicitó un especial énfasis en los referentes económicos con el fin de ilustrar cuáles han sido los imperativos que se han

11 Una prueba fehaciente del conflicto entre ambos ministerios está reflejado en la declaratoria de Áreas Estratégicas Mineras (AEM) por parte del Ministerio de Minas y Energía, mediante resoluciones 180241 y 0045 de 2012, de 2,9 (Chocó) y 22 millones (Amazonía) de hectáreas, respectivamente, la cual fue replicada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Resolución 1518 de 2012, en virtud de la cual se suspenderían las solicitudes de sustracción de la reserva forestal de la Amazonía para actividades mineras hasta tanto no se zonifique y reordene dicha reserva.

impuesto y han moldeado la actual situación de la explotación minera en Colombia. Como es ostensible, las decisiones políticas de los últimos gobiernos en Colombia respecto de la actividad minera y de gestión de los recursos naturales en general se han tomado con base en criterios primordialmente —si no exclusivamente— económicos.

A pesar de ello, para estudiar de manera integral el fenómeno minero, se hace necesario incluir otros campos de conocimiento y entender que la actividad minera no solo compromete la política minera propiamente dicha, sino además la política ambiental, la política de derechos humanos y de salud y, por supuesto, la política económica. Por ello, para configurar el esquema normativo que regula la actividad minera en Colombia, se hará mención no solo del Código Minero, sino también de las regulaciones ambientales como el proceso de licenciamiento, así como de la situación de algunos derechos de los ciudadanos colombianos que cobran relevancia respecto a la minería; derechos como la consulta previa, la participación, la información y el territorio.

## Contexto jurídico de la minería

En lo que se refiere a la regulación normativa para la minería, Trujillo (2012) presenta una reconstrucción histórica de la legislación y plantea la hipótesis de que a lo largo del tiempo no ha habido más que improvisación y desconocimiento de los impactos del largo plazo de esta actividad. El reconocimiento de nuevas técnicas y realidades en el ámbito minero hace urgente plantear nuevas regulaciones que respondan a las nuevas situaciones, del mismo modo que con los derechos ambientales y sociales de las comunidades ubicadas en zonas aledañas a la exploración, la explotación y el transporte de minerales.

En un sentido similar, Fierro (2012) indica que “el país minero”, las disposiciones jurídicas y la institucionalidad que se han construido alrededor de este se encuentran desligados de los impactos sociales y ambientales que se puedan causar; todo ello por el exacerbado énfasis en el crecimiento y el desarrollo económico basados en una política de libre mercado, ausencia de regulaciones y primarización de la economía colombiana.

En el siglo XVI, con la ordenanza de Gaspar de Rodas de 1587, se regulaba la explotación a través del registro de minas y el anuncio de descubridores, a la vez que se indicaba la titularidad del subsuelo en manos de la Corona, separando la propiedad de la tierra y la explotación minera. Posteriormente, tras la declaración de Independencia, Bolívar expide el Decreto 24 de 1828,

donde se ponen todos los recursos mineros en cabeza de la nación, se regula la explotación y se abren las puertas para la posterior nacionalización de minas de esmeraldas y carbón.

Durante el periodo federal, en 1884 se expide el primer Código de Minas en el estado de Antioquia, que más tarde se adoptaría en el ámbito nacional y empezaba a autorizar la privatización de la actividad minera con las concesiones a través del pago de una compensación anual:

Por primera vez se regulan también las servidumbres y el acceso al agua necesaria para la explotación, aunque no se pensaba aún en el impacto ambiental negativo. Novedad adicional es la diferencia entre la propiedad superficial y la subterránea. Se da preferencia al interés del dueño del suelo, en caso de existir pleitos con los mineros (Trujillo, 2012).

Desde 1921 se reconoce en Colombia el *derecho de pobres* a recoger minerales en los lechos de los ríos y desarrollar pequeñas actividades de minería artesanal; no obstante, en los últimos años la tendencia ha sido a criminalizar la minería artesanal tradicional y confundirla con la minería ilegal, a pesar de los leves impactos que causa en relación con aquella que cuenta con grandes medios de explotación y alteración del ambiente (Trujillo, 2012).

El primer Código Minero formal en Colombia fue el Decreto 2655, expedido en 1988<sup>12</sup>. Este prescribía, entre otras cosas, que el subsuelo y la totalidad de recursos naturales no renovables del suelo pertenecían a la nación y que el Estado sería empresario a través del sistema de aporte. Además, regulaba la actividad minera en sus diferentes etapas de prospección, exploración, explotación y beneficio, y establecía una categorización de los diferentes tipos de títulos mineros. Como puede observarse, el código de 1988 ya incluía algunos principios que más tarde adquirirían calidad de constitucionales, pero que en gran parte desaparecerían con el siguiente código.

Para Trujillo (2012), algunas particularidades de este código son las siguientes: define la propiedad de las minas y su explotación como actividad de utilidad pública e interés social; se privilegiaba a empresas y personas naturales de origen colombiano para la explotación, permitiéndose participaciones de hasta 20% para extranjeros; no existía la necesidad de la licencia ambiental y se la consideraba implícita en el título minero; se crearon autoridades y fondos destinados al fomento de la explotación.

.....  
12 Para Tierra Digna (2013), este código fue el “marco normativo que contempló las primeras medidas y mecanismos concretos que favorecieron la instalación de capitales privados para el emprendimiento y desarrollo de proyectos mineros de amplias dimensiones para la extracción de carbón y ferroníquel, en los departamentos de Guajira, Cesar y Córdoba”.



Tal como fue explicado antes, el origen del actual esquema de explotación minera fue instaurado por el gobierno de Andrés Pastrana con la Ley 685 de 2001 (Código Minero), la cual a su vez fue la materialización del Consenso de Washington (2000). Tal política fue acentuada por los dos Planes de Desarrollo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) y especialmente por el Plan de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450, junio 16 de 2011)<sup>13</sup> del gobierno de Juan Manuel Santos, el cual introdujo la denominación de “locomotora minero-energética”.

Dicho código fue modificado a través de la Ley 1382 de 2010; no obstante, la Corte Constitucional (2011b) declaró inconstitucional esa disposición<sup>14</sup>, pues “según el alto tribunal, la norma afectó directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, pues no se les garantizó el derecho fundamental a la consulta previa” (Ámbito Jurídico, 2012).

La Ley 685 de 2001 que derogó el antiguo Código Minero de 1988 (Decreto 2655) es un buen ejemplo de la intención de los gobiernos, desde la apertura económica en 1992 propuesta por el presidente César Gaviria, de ajustar el mercado colombiano a las demandas y necesidades globales. Así, el origen del actual Código Minero puede situarse en 1997, cuando el Ministerio de Minas de la época celebró un convenio de cooperación internacional con el Instituto Canadiense de Investigaciones en Energía (CERI), el cual determinaría en gran parte la estructura y el espíritu del código que vería la luz en 2001.

La inconveniencia de este tipo de convenios fue alertada en su momento por la Contraloría General de la República (2000), que hacía especial énfasis en la pérdida de información geocientífica y medioambiental del territorio colombiano, cuyo potencial de conocimiento se perdería para el país y representaría una ventaja para los actores internacionales que tuvieran acceso a ella (Fierro, 2012, p. 37). De hecho, actores como las empresas canadienses mineras actualmente están en el territorio colombiano<sup>15</sup>.

Entre los rasgos fundamentales del Código del 2001, Trujillo (2012) destaca los siguientes:

- Es demasiado permisivo con las empresas, por ejemplo, en el hecho de que en su artículo 204 indique que son ellas mismas quienes deben realizar los estudios

.....  
13 El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Juan Manuel Santos dedicó los artículos 98 a 116 a explicar su propuesta de desarrollo minero y de expansión energética.  
.....

14 En esta providencia, la Corte difiere los efectos de la sentencia por un lapso de dos años, debido a que “también es cierto que con el retiro inmediato de la ley desaparecerían normas que buscan garantizar la preservación de ciertas zonas del impacto ambiental y de las consecuencias perjudiciales que trae la exploración y explotación minera”.  
.....

15 La expedición de este nuevo código ha sido cuestionada por considerarse injustificada e impertinente la injerencia del Instituto Canadiense de Investigaciones en Energía (CERI), de cuyo país proviene la mayoría de IED destinada a la minería, en un proceso de acompañamiento y fortalecimiento institucional de entidades relacionadas con el sector. Por ello, es notorio que la normatividad se ajusta a los intereses de las empresas.

de impacto ambiental, así como el hecho de conferir la competencia para el otorgamiento de licencias a autoridades con poca capacidad institucional y señaladas por casos de corrupción.

- Es limitado, dado que no controla el uso de explosivos y otros medios que pueden generar grandes impactos.
- Trata de forma muy ligera el asunto del manejo de aguas.
- No exige la reconstrucción de los paisajes, capa vegetal y flora y fauna.

Adicionalmente, el autor reitera el carácter de la minería como una actividad de utilidad pública e interés social<sup>16</sup>, lo que trae como consecuencia la posibilidad de que, por vía legal, se efectúen expropiaciones de legítimos propietarios y poseedores para el desarrollo de esta actividad económica; sin embargo, el código no se pronuncia sobre el reasentamiento de las comunidades y su reconocimiento como sujetos colectivos de derechos.

En este punto es preciso aclarar que a lo largo de este capítulo sobre el contexto jurídico se incluirá una pequeña referencia a los antecedentes de cada una de las normas descritas. Ello cobra especial relevancia al momento de enfrentar y comprender cada una de las normas que regulan la actividad minera, pues como se verá, todas ellas tienen origen en intereses particulares de los gobiernos de turno (como fue el caso del actual Código Minero) o en compromisos internacionales que han impulsado la implementación de ciertas regulaciones, situación en la cual se ubica la mayoría de legislación de carácter ambiental.

Por ello, al contrastar el Código Minero con cualquier norma de carácter ambiental, es inevitable identificar una desconexión entre sus principios y objetivos, así como la ausencia de armonía entre estos. Tal fenómeno se debe a la inexistencia de una política pública integral y de largo plazo del Estado colombiano, que por el contrario la ha formulado al ritmo de los compromisos ambientales internacionales y la rentabilidad económica de los minerales en el mercado internacional. Entonces, para no caer en la estéril crítica de la incoherencia de la política pública colombiana, y para comprender el contexto jurídico colombiano de manera precisa, es necesario remitirse a los antecedentes históricos, económicos y políticos internacionales.

.....  
16 El artículo 13 del Código de Minas dispone; "En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo. La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres".

## Reglamentación ambiental

Como se expuso en los segmentos anteriores, uno de los principales inconvenientes para configurar un contexto jurídico minero es que existe una desconexión y, en algunos casos, una contradicción entre la normativa específicamente minera y la demás legislación. Por ello, existen leyes que desconocen parámetros impuestos por otras leyes anteriores, o incluso que se aplican conjuntamente aun cuando la aplicación de una implica la derogación material de la otra. Lo mismo ocurre con los ministerios, que regulan de manera aislada, se concentran en su sector y aplazan la colaboración para una acción conjunta y coherente.

De allí la insularidad de las políticas y del Código de Minas en concreto, de su interpretación y conocimiento deficientes de la legislación ambiental, étnica, territorial, etc. Y es que la política minera parece estructurarse no en función del recurso minero, sino de la captación de inversión extranjera y en la promoción de la confianza inversionista —lo que la convierte en una política económica más que minera—. Este panorama le deja al Estado la obligación de promocionar y fiscalizar la actividad minera, pero impidiendo la participación pública en esta<sup>17</sup>.

La desconexión entre política minera y ambiental, si bien ha producido una confrontación constante, también ha derivado en un ajuste de esta última en relación con los objetivos de la primera. Ello es especialmente visible en el campo del licenciamiento ambiental, cuyo devenir histórico explicaremos brevemente a continuación.

En la literatura especializada se reconoce la Ley Nacional de la Política Ambiental de Estados Unidos (NEPA), promulgada en 1969, como la precursora de lo que después se convertiría en la licencia ambiental (Toro, 2009; Arnstein, 1969). En este primer instrumento no se hablaba de “licencia ambiental” propiamente, pero se hacía referencia a dos elementos centrales de esta herramienta: el impacto ambiental<sup>18</sup> y la evaluación de impacto ambiental (EIA).

La NEPA tuvo impacto en el ámbito mundial y llegó a ser replicada en más de 75 países (Toro, 2009), convirtiéndose en la inspiradora de la Directiva 85/337/CEE de la Comunidad Económica Europea, así como de algunas disposiciones del Código de Recursos Naturales (Código de RRNN). Decreto 2811 de 1974 de Colombia. Así, el título VI del Código de RRNN, artículos 27 y 28, establece los

17 Entre los principales cambios de la política minera que introduce la Ley 685 de 2001 se encuentra la anulación de la posibilidad de empresas mineras de capital público o mixto. Asimismo, instaura el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”, lo cual significa que el título minero se otorgará a quien primero lo solicite, sin tener en cuenta otros aspectos como la capacidad técnica. Dicho principio es inaceptable e incoherente desde la perspectiva ambiental.

18 En la sección 102, numeral C, la NEPA de 1969 dispone: “Todas las agencias federales del gobierno tendrán que: (C) Incluir en cada una de las recomendaciones o informes sobre propuestas para legislar u otros asuntos federales de importancia que afecten significativamente la calidad del ambiente humano, una detallada declaración sobre: (i) el impacto ambiental de la acción propuesta”.

instrumentos de la declaración de efecto ambiental, el estudio ecológico ambiental previo y la obtención de la licencia. Así, en 1974 por primera vez se habla del concepto de *licencia ambiental* y se impone la obligación de su obtención en caso de actividades que puedan generar deterioro ambiental.

Posteriormente, en el escenario internacional, en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se presentarían dos de los acuerdos más importantes en el ámbito mundial: la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y el Convenio de Diversidad Biológica de 1992. Como resultado de los compromisos adquiridos por los Estados en la Declaración de Río de Janeiro, el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 99 de 1993, conocida como la Ley Ambiental.

En su título VIII, esta última ley configura los lineamientos generales de las licencias, cuándo son obligatorias, cuál es su significado, cuáles son sus objetivos y características, quiénes las pueden otorgar, etc. La evolución del licenciamiento en Colombia puede verse claramente en los decretos reglamentarios de este título VIII, los cuales han sido abundantes, con poca duración individual y con una evidente disminución en las exigencias de carácter ambiental.

La primera regulación de este título VIII sobre las licencias ambientales comienza con el Decreto 1753 de 1994, que impone la obligación de obtener licencia ambiental a 42 sectores productivos y exige póliza de cumplimiento a la exploración minera y a la minería a cielo abierto.

Tan solo un año después, el Decreto 1753 es derogado por el Decreto 501 de 1995, el cual disponía que el Gobierno Nacional podría determinar los casos en los que no sería necesario solicitar licencia ambiental, sino que bastaría con la presentación de un Plan de Manejo Ambiental para iniciar las actividades mineras. Sin embargo, el Decreto 501 fue declarado inexecutable el año siguiente por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-433 de 1996.

En 1997, mediante el Decreto 883, el Gobierno intentó nuevamente facilitar el proceso de licenciamiento, sustrayendo a una serie de actividades de la obligación de obtener licencia ambiental (obligación dispuesta por el Decreto 1753), para lo cual debían presentar en su lugar un documento de evaluación y manejo ambiental. No obstante, el Decreto 883 fue declarado nulo, esta vez por el Consejo de Estado el 20 de agosto de 1998 (magistrado ponente: Manuel Urueta Ayola). Infortunadamente, durante el año de vigencia del Decreto 501 de 1995 y del Decreto 883 de 1997, varios proyectos mineros recibieron la autorización de la autoridad ambiental para iniciar actividades de exploración y explotación minera sin haber obtenido licencia, y sin tener que obtenerla después de que comenzaron actividades.

Debido a la declaratoria de nulidad de los decretos 501 y 883, el Decreto 1753 de 1994 continuó vigente hasta 2002, cuando fue sustituido por el Decreto 1728 de 2002, promulgado el último día del mandato de Andrés Pastrana. Este decreto elimina el requisito de obtener licencia a 21 de las 45 actividades que tenían la obligación de solicitarla. Un año después, el gobierno de Uribe Vélez promulga el Decreto 1180 de 2003, que a su vez será derogado en el 2005 por el artículo 41 del Decreto 1220, que a su vez tendrá una vigencia de 5 años, hasta que en el 2010 sea derogado por el artículo 52 del Decreto 2820, normativa que es promulgada dos días antes de la terminación del segundo periodo presidencial de Uribe.

En el gobierno de Juan Manuel Santos se presenta una nueva modalidad de modificación del régimen de licenciamiento ambiental: modificar el título VIII de la Ley 99 de 1993, mediante la Ley 1450 de 2011, esto es, a través del Plan Nacional de Desarrollo. Así, por ejemplo, mediante el artículo 223 modifica el artículo 57 de la Ley 99, con lo cual se reduce de 45 a 30 días hábiles el plazo de la autoridad ambiental para fijar los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental.

Finalmente, el decreto vigente en la actualidad es el 2041 de 2014, que derogó el Decreto 2820 de 2010, y sobre el cual pesa una demanda de inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado.

## Derechos y explotación minera

Uno de los escenarios problemáticos es precisamente la tensión entre derechos y la explotación económica de los recursos naturales, tal como lo ha reconocido la Procuraduría General de la Nación. Así lo explica Ramírez (2011):

El 80% de las violaciones a los derechos humanos que ocurren en Colombia se presentan en los municipios mineros-petroleros (el 35% del total nacional); el 87% del desplazamiento forzado sale de estos municipios y quienes reciben regalías por producción minero-energética; el 78% de los crímenes contra sindicalistas, 89% contra indígenas y 90% contra afrodescendientes se cometen en áreas minero-energéticas (citado en Garay, 2013b, p. 63).

Con relación a las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia y vulneración asociados al desarrollo de actividades económicas mineras en el país, la organización no gubernamental Tierra Digna (2013) presentó un informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el desarrollo de políticas mineras en América Latina, particularmente en Colombia, y los impactos que el desarrollo de proyectos económicos de este campo ha tenido frente al respeto de

las disposiciones de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Este estudio tuvo un objetivo concreto:

Visibilizar los perjuicios que en materia de derechos humanos ha ocasionado la extracción de minerales en las condiciones y dimensiones que hoy se conocen en diferentes países del continente americano y cómo ellos suponen una vulneración y un riesgo para el pleno goce y disfrute de las libertades protegidas por diversos instrumentos de orden internacional y disposiciones del ámbito nacional, particularmente en detrimento de comunidades y sectores sociales en situación de vulnerabilidad manifiesta.

En tal documento se destaca la vulneración de diversas tipologías de derechos humanos<sup>19</sup> en el contexto de una política económica y de desarrollo, entre las cuales se recalcan el desconocimiento material del derecho a la consulta previa y los impactos en la calidad ambiental y en la salud. Respecto a estas últimas, entre habitantes de zonas aledañas a la explotación “sobresalen las enfermedades respiratorias, dérmicas y gástricas”. Además, se señalan situaciones de violencia directa legal e ilegal, como la represión excesiva a los hechos de movilización social de las comunidades en defensa del territorio y sus derechos por parte de la fuerza pública, así como la connivencia con grupos armados ilegales que han perpetrado amenazas, lesiones y asesinatos contra líderes que se oponen a este tipo de proyectos, así como el desplazamiento forzoso de poblaciones. Al respecto, Garay (2013) señala:

Una situación emblemática y especialmente preocupante es la convergencia geográfica detectada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – Codhes (2011) entre municipios expulsoras de población desplazada interna, incluso en los que se presentan desplazamientos masivos, con Zonas de Consolidación y Coordinación de Acción Integral (CCAI) y municipios de interés para la inversión nacional e internacional por la actividad minera (p. 63).

De igual manera, como se desarrollará más adelante, se ha indicado la vulneración de derechos laborales relacionados con la agrupación sindical a través de formas precarias de contratación y la violencia contra líderes de los trabajadores (Hawkins, 2014).

Por otra parte, la Contraloría General de la República ha señalado que uno de los principales impactos de salud y ambientales de la actividad minera en el

19 Garay (2013) presenta la siguiente tipología de las vulneraciones: “Coincidencia espacial entre la presencia minera y graves atentados contra las libertades y derechos de carácter civil y político, y crímenes que atentan contra la dignidad humana, relacionados con a) desplazamiento forzado interno y confinamiento territorial de poblaciones (vinculados a homicidios selectivos, desapariciones forzadas, amenazas, masacres y torturas); b) violencia anti-sindical; c) vulneración de derechos asociados a la supervivencia física y cultural de sujetos colectivos de especial protección constitucional” (p. 63).

territorio es “la presencia en varios puntos de esta región de material particulado que excede los máximos permitidos por las normas de calidad del aire, por lo que se pone en peligro la salud humana y la calidad de vida de los habitantes” (p. 4).

Ahora bien, para avanzar en el estudio de lo que ha sucedido con las poblaciones de El Hatillo, Boquerón y Plan Bonito, a continuación se presenta la síntesis del avance de estudio sobre cuatro ejes para el análisis jurídico, en función de comprender, desde una perspectiva de los derechos, la tensión que se está presentando entre la explotación minera y las poblaciones que habitan los lugares de influencia. En primer lugar se mostrarán los avances en relación con los marcos de regulación y explotación del carbón en Colombia; en segundo lugar, el avance sobre la regulación jurídica de los planes de reasentamiento y su vínculo con el reconocimiento de nuevas formas de desplazamiento de las poblaciones; en tercer lugar, la importancia de los derechos de participación y de acceso a la información de las comunidades en relación con los procesos de explotación minera; y, finalmente, la necesaria configuración de una perspectiva de protección de los derechos sociales, económicos y culturales que debe hacerse compatible con el desarrollo económico del país.

## Marcos de regulación constitucional de la explotación del carbón en Colombia

### Derechos humanos y derechos constitucionales como límites al ejercicio de las actividades extractivas

La Constitución Política ofrece el primer marco para el desarrollo de la actividad minera en el país, ya que desde el preámbulo y en los primeros artículos se reconoce la protección de las condiciones necesarias para el desarrollo de la vida de los habitantes. En tal sentido, el artículo 8 establece la protección ambiental, en tanto el artículo 79 lo desarrolla como un derecho que tienen los colombianos: gozar de un ambiente sano. Por su parte, el artículo 80 establece la obligación de que la explotación de los recursos naturales debe llevarse a cabo de manera planeada y permitir, en todo caso, un desarrollo económico sostenible:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.



El reconocimiento de los derechos ambientales ha sido un proceso histórico que ha derivado en que la regulación normativa en Colombia se caracterice por dos rasgos: el carácter parcial y sectorial del objeto por abordar (hace falta una perspectiva integral sobre el ambiente, donde no se identifiquen solamente los sectores que han de regularse, sino que se entienda la complejidad e interacción de los elementos del ambiente y sus impactos sobre el bienestar y la dignidad humana<sup>20</sup> y la noción instrumental de la protección ambiental, encaminada a sostener los procesos de explotación y la idea de protección basada en la apropiación de los bienes y recursos de la naturaleza.

Si bien ha existido una normatividad precedente, “es principalmente en las últimas tres décadas del siglo XX y el tiempo que llevamos del nuevo siglo, que las preocupaciones por el ‘ambiente’, entendido en su integralidad, se han hecho más urgentes” (Mesa Cuadros, 2007, p. 85) y se ha comprendido su carácter global y complejo.

Si bien algunas de las primeras regulaciones estuvieron enmarcadas en la protección del ambiente, entendido como fuente de recursos, y se planteaban en términos de garantía de condiciones sanitarias y respeto para la salud humana, en la actualidad esto se ha enfocado desde otra perspectiva:

Como condición que asegura el logro de la protección de fines como la vida, la salud y la calidad de vida de los seres humanos, a pesar de que en los contextos nacional e internacional sigan teniendo un gran peso los factores económicos, comerciales y productivos (Mesa Cuadros, 2007, p. 87).

Lo anterior plantea dos ideas relevantes para la investigación: en primer lugar, entender la reflexión sobre la protección ambiental como una discusión que, en última instancia, versa sobre los derechos de los seres humanos; en segundo lugar, plantear las tensiones que se presentan entre la realización efectiva de los derechos —particularmente los ambientales— y el modelo de desarrollo y productivo en actividades económicas como la minería (relación de tensión entre economía y derecho).

Citando a Robert Alexy, Mesa Cuadros (2007) indica que el *derecho fundamental ambiental* corresponde a cuatro tipos de medidas: una abstención del Estado de realizar determinadas intervenciones (derecho de defensa), un derecho a que el Estado proteja al titular del derecho de afectaciones por parte de terceros (derecho a protección), un derecho a la intervención y participación de la comunidad en las

20 Al respecto, la Corte constitucional (2010) ha indicado que “la persona y su dignidad no pueden ser desligadas del medio ambiente, en cuanto la existencia misma se desarrolla en un entorno cuya sanidad y conservación deben ser objeto de garantía”.



decisiones ambientales (derecho a la participación, que en este caso implicaría la realización de la consulta previa, completa información de la ciudadanía sobre los posibles impactos y planes de mitigación, etc.) y, finalmente, un derecho a que el Estado tome medidas concretas para mejorar el ambiente (derecho a una prestación fáctica) (p. 91).

Por su parte, la Corte Constitucional (2010) ha reconocido que a partir la Constitución de 1991 ha habido una constitucionalización del derecho ambiental que implica el reconocimiento de una *Constitución Ecológica*, la cual habrá de orientar y limitar las definiciones y decisiones tanto del legislador como de la administración en materia de los impactos que puedan tener actividades sociales, militares, sociales o económicas del Estado y de los particulares. Se toma aquí como criterio fundamental el derecho a un ambiente sano, que le corresponde a todas las personas que habitan el territorio. En ese sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia C-703 de 2010, ha indicado:

Es deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, siendo el Estado el encargado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. En estas condiciones, el medio ambiente es un bien jurídico que es a la vez un derecho de las personas, un servicio público y, ante todo, un principio que permea la totalidad del ordenamiento.

Asimismo, en el nuevo contexto constitucional se han identificado como principios ambientales los de *prevención* y *precaución*. El primero se concibe como la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental, así como proyecciones y previsiones necesarias sobre las repercusiones que puede implicar el desarrollo de cierta actividad económica sobre el ambiente y las condiciones de vida de los seres humanos. En el caso del segundo, se indica que en las situaciones en que no se conocen con precisión los posibles impactos de una actividad, con base en la precaución es necesario abstenerse de realizarla (Corte Constitucional, Sentencia T-204 de 2014).

En un pronunciamiento anterior sobre el principio de precaución, la Corte le dio una interpretación restrictiva, al sostener que este no puede aplicarse de manera arbitraria cada vez que no se conozcan los posibles efectos de una actividad para impedir su realización, sino que este debe funcionar como un filtro en que, con base en el conocimiento limitado que se tenga sobre el tema, la autoridad realice una

evaluación: “En los casos de que haya sido detectado un riesgo potencial, el principio de precaución obliga a las autoridades a evaluar si dicho riesgo es admisible o no, y con base en esa evaluación deben determinar el curso de acción” (Corte Constitucional, Sentencia C-988 de 2004).

En relación directa con el derecho a un ambiente sano se encuentra el derecho a la salud, con raigambre constitucional y que, como consecuencia de la actividad minera, ha sufrido algunos impactos negativos. Para el caso del carbón, estos impactos se manifiestan fundamentalmente en la pérdida de calidad del aire y el desarrollo de problemas respiratorios. Si bien no se han realizado investigaciones sistemáticas y organizadas sobre posibles impactos en la salud de trabajadores y habitantes de las zonas donde se desarrolla actividades mineras, lo que da cuenta de un aparente desinterés de las autoridades por el asunto, con fundamento en el principio de *precaución* la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Ambiente cumplir con sus funciones de vigilancia y control y ordenó a la empresa Drummond modificar las prácticas que podrían lesionar el derecho a la salud de los habitantes de los territorios aledaños a zonas de explotación (Sentencia T-154 de 2013). Sobre este caso y la precaria información suministrada por las empresas, apunta Rudas (2013):

Ante la ausencia de información específica suministrada por las autoridades competentes o por organismos especializados que sirvieran de soporte técnico para tomar la decisión, de todas formas la Corte falló en defensa de los derechos de la persona que instauró la tutela. Situación que refleja la gran debilidad, cuando no negligencia, de los entes de vigilancia y control de la actividad minera y de sus efectos sobre el ambiente y la salud de las personas (p. 19).

Pero no solamente las disposiciones de rango constitucional que están involucradas directamente con la práctica de explotación minera y el respeto del medioambiente deben ser tenidas en consideración; también es necesario tener en cuenta las múltiples disposiciones que en cada situación se ven comprometidas. En el caso de la región de El Hatillo, Plan Bonito y Boquerón<sup>21</sup>, es preciso tener en cuenta los derechos que se indican a continuación.

### **Derecho a la propiedad privada**

El marco jurídico colombiano reconoce el derecho a la propiedad privada y también le asigna una función social, de tal modo que este sea compatible con

21 El marco constitucional que viene a continuación fue elaborado con base en la información de la Contraloría General de la República (2013), el Programa Mundial de Alimentos et al. (2013) y Holguín (2011).

el ejercicio de otros derechos e intereses. De acuerdo con esta situación, por un lado, en Colombia se reconoce la expropiación por utilidad pública y, por el otro, se restringe las posibilidades de adquisición de dominio de algunos bienes, como es el caso del subsuelo y los recursos naturales que pertenecen a la nación. El artículo 58 de la Constitución señala:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

En el caso de estudio, además del fenómeno del reasentamiento, que se analizará ulteriormente, se han presentado situaciones en relación con los derechos de propiedad privada de los habitantes, dado que se han realizado cercamientos y desvíos de los cursos del río (Programa Mundial de Alimentos [PMA] *et al.*, 2013, pp. 4-16).

### **Derecho al trabajo**

En el artículo 25 de la Constitución, el trabajo se consagra como derecho fundamental al cual deben acceder todos los ciudadanos en condiciones dignas. En el caso concreto, resulta necesario abordar la dimensión laboral por la naturaleza del conflicto que se desarrolla, dado que se han modificado las actividades de los pobladores con la introducción de las actividades extractivas: un número determinado se debe emplear ahora en las actividades de minería, en tanto otros pierdan sus fuentes de ingreso. Así, por ejemplo, la situación en El Paso muestra que a pesar del volumen de la extracción minera, el nivel de empleo de las familias autóctonas es bajo; se estima que “un 18% de los hogares tienen al menos una persona empleada en la minería de manera formal” (PMA *et al.*, 2013, p. 8).

En relación con el derecho al trabajo y la negociación colectiva, Hawkins (2014) indica dos fuentes fundamentales de vulneración: la violencia directa contra sindicalistas y las condiciones de salubridad y seguridad en el trabajo.

Sumado a las trabas que las formas de contratación en el sector minero imponen a la posibilidad de organización sindical en Colombia y a la reivindicación de los derechos colectivos de los trabajadores, hay que resaltar que existe continuidad de

hechos de violencia contra sindicalistas al menos hasta el 2013. Si bien el Gobierno Nacional ha desarrollado un discurso en el cual se destaca el respeto por los derechos de sindicalistas en el país, más que una realidad, esto parece ser una mera enunciación dirigida a permitir la aprobación de tratados de libre comercio con Europa, Estados Unidos y Canadá, a pesar de una reducción en este tipo de hechos en 2010:

Se podría decir que ese incremento está asociado con el aumento en la actividad organizativa sindical en el subsector carbonífero, particularmente con las campañas de afiliación y los procesos de negociación colectiva, muchos de los cuales iniciaron en 2011 Sintracarbón y Sintraminenergética-Funtraenergética. Dirigentes sindicales de ambas organizaciones han indicado que a pesar de las enormes ganancias y de los muchos favores otorgados por el gobierno nacional y el Congreso a las empresas mineras y petroleras, estas continúan con sus prácticas de ignorar o limitar los derechos laborales fundamentales de los trabajadores (PMA *et al.*, 2013, p. 33).

Por otra parte, en lo que se refiere al impacto de la salud en los trabajadores, deben distinguirse dos tipologías: los que tienen que ver con accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales. Sobre el primer aspecto, se reporta que durante el 2014 la industria del carbón fue una de las que presentó mayores accidentes de trabajo, con 6727 casos, de acuerdo con la Federación de Aseguradores Colombianos. No obstante, si se tiene en cuenta la alta informalidad del sector y que tan solo 35,5% de la población colombiana ocupada está afiliada a riesgos profesionales, esta cifra puede ser mucho mayor:

En términos de mortalidad en el trabajo, la industria de carbón es la actividad económica con las tasas más altas del país. Durante 2013 hubo treinta y siete muertes en este sector, y 8,5% de todas ocurrieron en el sector de minas. Con respecto a emergencias mineras, en 2011 fueron cien, que dejaron ciento veintisiete personas fallecidas; en 2012 los accidentes fueron noventa, que dejaron ciento un muertos; y durante el primer trimestre de 2013 hubo noventa emergencias mineras (PMA *et al.*, 2013, p. 35).

Ahora bien, en relación con los impactos de enfermedades ocupacionales en la salud de los trabajadores, que suelen ocurrir como consecuencia del desarrollo de la actividad extendida en el tiempo, se identifican la neumoconiosis (o enfermedad de los pulmones negros, asociada a problemas respiratorios), artrosis, sordera y las derivadas de someterse a altas dosis de vibraciones.

Uno de los pocos estudios sobre el tema es el desarrollado por Verbel (2011), en el que se indica que la explotación de carbón es la que mayores impactos ambientales tiene, tanto en las etapas de producción, que incluyen el transporte, como durante su consumo. Los mayores problemas relacionados con la contaminación y sus posibles afectaciones para la salud humana se identifican con la calidad del aire:

Siempre el punto de mayor preocupación en este sector es la generación de partículas, las cuales, luego de un periodo considerable de tiempo de exposición por inhalación, bien sea por mineros o personas que habitan en los alrededores de las minas, puede eventualmente desembocar en diversidad de patologías pulmonares, en particular la neumoconiosis, enfermedad inflamatoria de los pulmones que puede conducir a una pérdida total de la función pulmonar. (p. 13).

Si se desarrolla en exceso, la neumoconiosis hace más susceptibles a las personas a adquirir una enfermedad pulmonar obstructiva crónica, ya sea como bronquitis o enfisema. Además, la exposición a partículas PM10 y PM2.5 puede llegar incluso a causar cáncer de pulmón. En varios países del mundo, como China, Brasil y Estados Unidos, se ha establecido una “probable asociación entre la producción de carbón y la alta prevalencia e incremento de la mortalidad por enfermedades cardiopulmonares, cáncer y enfermedades renales, en habitantes de las cercanías a las minas de carbón” (p. 15).

Con relación a los impactos sobre la calidad del aire de la actividad minera del carbón, en un estudio comparativo de calidad del aire en varias regiones del país, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam, 2012) identifica que en la zona minera del Cesar, a la cual hace seguimiento la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), se monitorea presencia de “Partículas Totales Suspendedas (PST), material particulado menor a diez micras (PM10), partículas menores a 2.5 micras (PM2.5) y monóxido de carbono” (p. 150).

Frente a la concentración de gases que pueden afectar la salud humana, se identificó que en las estaciones de “La Loma Centro, La Loma 2, Boquerón, La Jagua Vía y Plan Bonito sobrepasaron el límite permisible establecido por la norma nacional”; no hay una clara tendencia al aumento o disminución. En cuanto a la concentración de PM10, se encuentra una tendencia al incremento en las mismas estaciones, y se alcanzan los más altos niveles en 2008 y 2010, con concentraciones superiores a 90 µg. Más adelante, el Ideam (2012) concluye que las mayores concentraciones del PM10 que se encontraron en varios territorios estudiados “se presentan en la jurisdicción de Corpocesar debido a la actividad minera que se desarrolla en la zona, llegando a valores de 312,52 µg/m3 en el año 2010” (p. 250).

De acuerdo con el cálculo del Índice de Calidad del Aire (ICA), se encuentra que para la zona minera del Cesar, el porcentaje de aire con calidad “buena” es del 71,68%, y del 26,88% “moderada”, esto es, que “las concentraciones de PM10 diarias pudieron causar posibles síntomas respiratorios, agravamiento de enfermedades cardiopulmonares y afectación a la salud en adultos mayores y niños menores de 5 años”. Finalmente, se identifica que una concentración del

1,30% de calidad “dañina a la salud para grupos sensibles” (p. 162). Los niveles de concentración del aire que pueden ser nocivos para la salud en la zona minera del Cesar se encuentran por encima del promedio de las zonas analizadas en este estudio.

### **Derecho a la participación**

La participación de las comunidades tiene fundamento constitucional en el artículo 79, especialmente cuando señala que “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla”. En el caso concreto, su desarrollo se manifiesta en la necesidad de que los miembros de la población no solo tomen parte activa en las decisiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales y sus territorios, sino también que, en los casos de reasentamiento, su voz sea escuchada y todos estén enterados de la información que se produzca con ocasión del plan de reasentamiento que se adelante.

Lo anterior es muy significativo si se tienen en cuenta las conclusiones de la Contraloría General de la República (2013) respecto a cómo se ha adelantado el proceso de reasentamiento de las comunidades: “Existe una asimetría en el acceso a la información entre el Estado, el operador (y) el interventor (del reasentamiento) y la comunidad” (p. 36).

Asimismo, la Contraloría General de la República (2013) ha establecido que “la legislación expedida para regular el proceso de licenciamiento ha propiciado un cierto grado de debilitamiento de los mecanismos de participación ciudadana” (p. 171), toda vez que elimina el deber en cabeza del titular del proyecto de garantizar de manera oportuna y cualificada el suministro de información suficiente y periódica a la población interesada. Con ello se limitan las posibilidades de una participación activa y decisiva de la ciudadanía.

Incluso, el estudio hecho por la Contraloría General de la República (2006) respecto a las entidades encargadas del licenciamiento ambiental concluyó: “No se tienen mecanismos eficaces que le permitan a la ciudadanía acceder a la información y a los espacios para participar de manera efectiva y cualificada en los procesos de trámite, expedición y seguimiento de las licencias ambientales” (p. 187).

La constatación que hace este organismo de control público se hace aún más preocupante si se ponen en consideración el contenido y el alcance del concepto de participación, que de acuerdo con los estudios teóricos y doctrinales distan mucho del derecho a la información, que es al que hace referencia la Contraloría.

Tanto en la literatura especializada como en los instrumentos internacionales y en la normativa colombiana se usan amplia y frecuentemente los términos *participación*

y *derecho a participar*; empero, las implicaciones que de allí se desprenden varían según cada intérprete. Ello hace que el mismo concepto de *participación* pueda referirse —lo que algunos autores llaman “formas de participación”— a provisión de información, consulta, toma de decisión compartida (Glucker *et al.*, 2013) e incluso consentimiento indispensable (Barton, 2002, citado en O’Faircheallaigh, 2010, p. 22).

En ese aspecto se ha propuesto igualar la *participación* con la *consulta* (Wood, 2002), identificación que es rechazada por otros autores (O’Faircheallaigh, 2010; Hughes, 1998), cuando sostienen que el contenido de la *participación* se debilita al igualarlo con otras categorías, y que por definición el sentido de la participación debe tener un mayor grado de influencia en el proceso de toma de decisión, en comparación con la consulta o la información.

Así, por ejemplo, Wood (2002, p. 277), después de revisar ocho sistemas legales de licenciamiento ambiental, llega a la conclusión de que la *participación* puede abarcar varios aspectos: a) la provisión de información, b) distintos tipos de consulta y c) el control público directo. Una clasificación parecida es efectuada por Hughes (1998), para quien la participación debe ser el “proceso que permite a los afectados influir significativamente en el proceso de toma de decisión”. En la misma dirección, pero radicalizando la propuesta, Arnstein (1969) recomienda entender la *participación* como un arma de empoderamiento de los marginados, como la posibilidad de los afectados de influir en las decisiones que por razones económicas, sociales y políticas no están en sus manos, pero que afectan su bienestar y calidad de vida, así como los derechos fundamentales a la vida, a un ambiente sano y a la salud.

La anterior disquisición acerca de lo que debe entenderse por *participación* en el contexto del licenciamiento ambiental de la explotación minera cobra relevancia en el ámbito constitucional. Recordemos que el artículo 79 de la Constitución nos habla de “participación”, pese a lo cual los decretos reglamentarios<sup>22</sup> del proceso de licenciamiento ambiental se limitan a incluir el derecho a la información de los ciudadanos afectados respecto a las características del proyecto o la explotación minera; derecho que la Contraloría ha constatado no es respetado por las autoridades ambientales encargadas de su salvaguardia.

22 En el primer Decreto Reglamentario (1753 de 1994) del título VIII de la Ley 99 de 1992 no se incluyó ninguna referencia a la participación ciudadana. Después, el Decreto 1728 de 2002 establecería: “Las comunidades localizadas en el área de influencia directa del proyecto, obra o actividad, deberán ser amplia y adecuadamente informadas en relación con la naturaleza del mismo, los impactos ambientales identificados y sobre las medidas previstas en el plan de manejo ambiental [cursivas agregadas]”. El Decreto 1180 de 2003 mencionaría expresamente la obligatoriedad de realizar la consulta previa a comunidades negras e indígenas que habitaran el área de influencia del proyecto, obra o actividad, pero omitiría la obligatoriedad de informar periódicamente al resto de comunidad sobre las medidas previstas en el plan de manejo ambiental una vez iniciadas las actividades licenciadas, o sobre los resultados de la implementación del plan y las medidas correctivas que de este se deriven. El anterior criterio persistiría en el Decreto 1220 de 2005 y el Decreto 1228 de 2012, que lo volverá a hacer explícito en su artículo 15. El mismo artículo 15 se mantendrá en el Decreto vigente 2041 de 2014.



Si de la literatura especializada puede inferirse que el derecho a la participación es distinto al derecho a la información, y que aquel incluye una influencia en la decisión final —por ejemplo de un proyecto de explotación minera de carbón—, entonces, entendido de esta forma, el mandato constitucional del artículo 79 tendría que comprender en primer lugar la garantía del derecho a la información. Esto significa que ante la llegada de un proyecto de explotación minera a un territorio, el titular de este y las autoridades públicas intervinientes deberían asegurar el conocimiento por parte de la población de las condiciones, las consecuencias y los impactos que conllevarían la realización del proyecto. Pero adicionalmente —y es en este punto donde el derecho a la participación se distingue profundamente del derecho a la información— la población directamente afectada por el proyecto de explotación tendría que tener asegurado su derecho a influir de manera concreta en la decisión final de efectuar o no el proyecto, y en caso de realizarse, de decidir las condiciones bajo las cuales deberá hacerse.

En consecuencia, al estudiar con un criterio constitucional estricto el cumplimiento del artículo 79 por parte de los decretos reglamentarios del licenciamiento ambiental que rigen la explotación minera, encontraríamos que estos no lo aplican de manera integral y precisa, pues solo cumplen, y en forma deficiente de acuerdo con la Contraloría (2006), con parte del derecho a la participación.

### **Derecho a la alimentación**

La consideración de la explotación de minerales como problema alimentario se debe a que el viraje hacia la minería del carbón ha transformado las actividades productivas de la región. De acuerdo con el informe conjunto liderado por el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, en las tres poblaciones que se visitaron se pudo constatar la reducción de las actividades de cultivo (PMA, *et al.*, 2013, pp. 5-17), debido a transformaciones socioeconómicas, entre las que se cuentan los cambios de ocupación y empleo y la privatización de la propiedad de la tierra.

Esta situación conduce, a su vez, a una reducción de los niveles de alimentación: en el 2012 el promedio de consumo de alimentos en las comunidades visitadas es de 2,25 comidas por día, cuando en Colombia el promedio de consumo de comidas al día es de 3 y, en ocasiones, se reportan niveles de la población que consumen alimentos livianos entre cada una de las comidas (PMA *et al.*, 2013, p. 14).

Tal fenómeno, además de ser analizado desde los desarrollos internacionales —como el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos,



Sociales y Culturales de las Naciones Unidas—, debe tener en cuenta el marco constitucional colombiano, que, como lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia T-348 de 2012, establece un marco de protección especial a la producción alimentaria en los artículos 64, 65, 66, 78 y 81 de la Constitución. De la batería de disposiciones anteriores se destaca el artículo 65, en el que se señala:

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado (y) se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

### **Derecho a la protección familiar y el interés superior del niño, niña o adolescente**

Otro aspecto que tiene una relevancia importante en este contexto es la protección constitucional establecida frente a la familia y sus miembros en el artículo 42 de la Constitución. Este reconocimiento de la institución familiar como núcleo de la sociedad establece que su protección integral es corresponsabilidad del Estado y la sociedad. Por su parte, el artículo 44 consagra la prevalencia de derechos de niños, niñas y adolescentes, así como la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia de “garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”. En el caso concreto, las afectaciones dadas por la explotación de carbón tienen incidencia sobre estas consagraciones constitucionales, en la medida en que los desplazamientos tienen efectos directos en las dinámicas y estructuras familiares. En muchas ocasiones, los niños ven afectada la garantía de sus derechos, como el acceso a la educación, la salud, el derecho a una familia y no ser separado de esta, entre muchos otros.

### **Garantía de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres**

La Constitución también declara en el artículo 43 la protección de la mujer ante discriminaciones negativas, al manifestar que ella tiene igualdad de derechos y oportunidades. En el mismo sentido, las mujeres, así como otros grupos de protección especial, son las más afectadas en los reasentamientos en la economía familiar, por situaciones de violencia intrafamiliar y por la transformación de dinámicas comunitarias, sociales y familiares.

### **Protección del territorio y nuevas formas de desplazamiento: el caso de los planes de reasentamiento**

Con relación a la protección del territorio y su nexo con la explotación de los recursos naturales, el derecho colombiano reconoce, a pesar de las protecciones especiales derivadas del vínculo entre el territorio y sus habitantes —como es el

caso de la protección de los territorios de los asentamientos afrocolombianos, dispuesta en la Ley 70 de 1993<sup>23</sup>—, la posibilidad de desplazamiento de la población por razones distintas a la presión violenta de actores armados.

Estas formas de desplazamiento pueden derivarse o de desastres naturales o del desarrollo de actividades productivas. Morales y Molina (2003) establecen dos tipologías, que si bien son desarrolladas para el contexto urbano, pueden ser también aplicadas para ámbitos distintos:

- a) *Reasentamiento por desastre natural o alto riesgo*, “el cual se contempla para los casos donde la localización de las viviendas se ha desarrollado en terrenos inundables o inestables y el riesgo de deslizamientos o de anegación determinan la necesidad de un reasentamiento. También y de manera específica es el caso de las catástrofes por desastres naturales, siendo necesario adelantar la reconstrucción y el reasentamiento de un importante número de habitantes” (p. 20).
- b) *Reasentamiento por proyectos de desarrollo*, “determinado por la existencia de proyectos de modernización de la ciudad, consistentes en obra pública o de infraestructura de servicios, que requieren para su ejecución terrenos ocupados por asentamientos humanos. Dentro de este tipo también se incluyen los proyectos de recuperación ambiental, que buscan restituir zonas aledañas a cuerpos de agua o determinadas como espacio público” (p. 20).

El caso de la explotación minera, el Cesar muestra una situación ejemplar de reasentamiento por proyecto de desarrollo, también denominado “desplazamiento involuntario por desarrollo” (González, 2011, p. 8). Para su análisis es importante tener en consideración las siguientes disposiciones legales:

- a) La Ley 56 de 1981 y sus decretos reglamentarios, que ofrecen la base legal más adecuada, a pesar de la generalidad de sus criterios que giran en torno a la compensación económica para calcular los montos de la expropiación.
- b) En segundo lugar, un instrumento legal específicamente producido como consecuencia de la situación que se vive en el Cesar. Se trata de la Resolución 0970 de 2010, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que se ocupa de establecer unas pautas para el proceso de reasentamiento, así como unas directrices para el desarrollo de los planes de acción de este. Parte de la consideración de una serie de principios, como el de la protección del ambiente, el desarrollo sostenible, la proporcionalidad, la solidaridad y la precaución, aplicados al contexto ambiental (González, 2011, pp. 10-12).

.....  
 23 Una interesante investigación de esta relación es la desarrollada por el Observatorio de Discriminación Racial (2011, pp. 19-24), donde se abordan las disposiciones legales y jurisprudenciales a partir de un estudio de caso de explotación de recursos en territorios de asentamientos afrocolombianos.

- c) En materia de legislación minera, las leyes 685 de 2001 y 1382 de 2010 (Código de Minas) y su reforma (posteriormente declarada inexecutable en Sentencia C-366 de 2011), que reconocen la posibilidad de la expropiación de predios cuando sean requeridos para la actividad minera.

En la siguiente tabla se pueden ver los aspectos más relevantes de los instrumentos normativos señalados anteriormente:

**TABLA 10. Relación de las normas internas aplicables al desplazamiento involuntario causado por explotación minera**

| Normatividad  | Nombre   | Artículo   | Consideraciones   |
|---|--|--|---|
| Ley 56 de 1981  | “Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras”  | 7  | En esta ley se establecen, entre otros aspectos, las compensaciones económicas y se dictamina cómo debe ser el pago por avalúo catastral de los predios adquiridos. Empero, no establece ni el procedimiento, ni el diseño, ni cómo deben ejecutarse los programas de reasentamientos   |
| Resolución 0970 del 2010, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial | “Por la cual se establece la participación de las empresas Drummond Ltd., C.I. Prodeco S.A., Compañía de Carbones del Cesar S.A., hoy Sociedad Colombian Natural Resources I SAS y Emcarbon S.A., hoy Vale Coal Colombia Ltd. Sucursal Colombia, en el proceso de reasentamiento de comunidades ubicadas en el área de influencia de la explotación minera de carbón desarrollada por estas en el departamento del Cesar y se toman otras determinaciones” | Tiene como objetivo determinar la proporcionalidad en la participación de las empresas, para el reasentamiento de las poblaciones de Plan Bonito, Boquerón y El Hatillo (departamento del Cesar), como consecuencia de la contaminación atmosférica. En la parte inicial señala los plazos que deben tener en cuenta las empresas para efectuar el reasentamiento de poblaciones; el estudio técnico de contaminación; el concepto técnico del reasentamiento; la participación por empresa en el proceso de reasentamiento y los fundamentos legales de por qué se debe hacer. Asimismo, las disposiciones legales al ordenamiento territorial. Su fin es señalar el Plan de Acción que deben seguir las empresas |   |
|   |  | 4  | Define que el reasentamiento debe seguir las Políticas Operacionales (OP 4.12 de 2001) y la normatividad que ha desarrollado el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo sobre el reasentamiento involuntario. También argumenta que es primordial brindar y garantizar las condiciones para mejorar la calidad de vida, la capacidad productiva y los ingresos de las poblaciones que deben reasentarse, de tal forma que se les permita el ejercicio de sus actividades económicas y sociales. Luego se procede a explicar los parámetros bajo los cuales se debe hacer el reasentamiento. |

| Normatividad     | Nombre   | Artículo   | Consideraciones   |
|------------------|--|--|---|
| Ley 685 de 2001  | "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones" | 186  | Define los bienes expropiables. Estipula que por ser la minería una actividad de utilidad pública e interés social, podrá solicitarse la expropiación de bienes inmuebles, por naturaleza o adhesión permanente, y de los demás derechos constituidos sobre estos, que sean indispensables para las edificaciones e instalaciones propias de la infraestructura y montajes del proyecto minero, para la realización de la extracción o captación de los minerales en el período de explotación y para el ejercicio de las servidumbres correspondientes.                                    |
| Ley 1382 de 2010 | "Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas"               | Pese a que esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, es importante señalar que para efectos de este trabajo, se busca mostrar cómo habiéndose presentado cambios en el Código Minero, ninguno de ellos contempló qué hacer o cómo proceder en caso de un reasentamiento involuntario. Por último, y en lo que respecta a esta ley, es el artículo 27 el que tuvo relación indirecta con el tema de reasentamientos. |   |
|                  |  | 27   | Está referido a la responsabilidad social empresarial. Las empresas mineras promoverán y efectuarán actividades de responsabilidad social, en un marco de desarrollo humano sostenible, que propendan a la promoción de comportamientos voluntarios, socialmente responsables, a partir del diseño, el desarrollo y la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos que permitan el logro de objetivos sociales de mejoramiento en la calidad de vida de la población y la prevención y reparación de los daños ambientales en las regiones, subregiones o zonas de su influencia. |

Fuente: Franco (2014, pp. 23-25).

## Reconocimiento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y su relación con los procesos de explotación minera en el país

Como se ha podido notar a lo largo de este recorrido, donde se plantean algunos escenarios jurídicos para el análisis de la problemática de la región indicada del Cesar, la tensión entre derechos de las comunidades y el desarrollo de proyectos de

explotación minera se erige también como el escenario donde cobra relevancia la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Más allá del debate de la indeterminación de los DESC o del desarrollo progresivo de estos —debate que se ha desarrollado de manera prolífica en Latinoamérica, ya sea desde el punto de vista de los sistemas regionales de protección (Parra, 2011) o desde la fundamentación filosófica de estos derechos como fundamentales (Arango, 2012; Mesa, 2011)—, lo cierto es que para una aproximación en concreto a la situación de la explotación minera en la región del departamento es necesario analizar las pautas que permitan establecer mecanismos e instrumentos vinculantes para el acceso a la justicia por parte de las poblaciones y, de esa manera, armonizar el desarrollo económico del país con la vigencia de los DESC.

Las iniciativas que perfilan el discurso académico y de la sociedad civil respecto a la defensa de los derechos humanos o DESC impactados por la actividad minera, sumadas a otras actividades extractivas (Gudynas, 2012), han ido abriendo el campo de discusión sobre el derecho humano al ambiente sano, de su conformación como un bien jurídico independiente e incluso de su justiciabilidad como derecho social y fundamental (Galvis, 2012; Mesa, 2011; Sánchez, 2012; Vásquez, 2012).

El aspecto anterior es fundamental para conocer las formas de defensa (justiciabilidad) de los derechos humanos impactados por la minería, lo cual es parte del problema de investigación abordado. La idea del “ambiente sano” como un bien jurídico independiente ha sido un tema largamente tratado, pero que no ha pasado de la doctrina; por eso, en estricto sentido no se podría hablar de justiciabilidad<sup>24</sup>.

La defensa del “ambiente sano” —reconocido hasta ahora como derecho colectivo— se ha buscado en conexidad con derechos reconocidos como fundamentales y respecto de los cuales se reconoce su justiciabilidad. Un ejemplo de ello ha sido la conexión establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entre derecho al ambiente sano y el derecho a la vida<sup>25</sup>, como en el caso Öneriyildiz contra Turquía (Castillo, 2011); o con el derecho al respeto a la vida privada y familiar<sup>26</sup>, caso Tatar contra Rumania, López Ostra contra España (Castillo, 2011; Reina, 2004).

Piccolotti y Bordenave (2002) se preguntan en un contexto mundial en el que los derechos humanos tienen un gran alcance de justiciabilidad y donde

24 Sobre este concepto, para efectos prácticos entenderemos “la posibilidad de reclamar ante un juez el cumplimiento de las obligaciones y la realización de derechos que hacen a la protección del medio ambiente” (Romina y Bordenave, 2002). Por otro lado, Camargo (2007, p. 117) diferencia entre justiciabilidad (cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales) y las “normas de aplicación inmediata” (que permiten su aplicación por los tribunales sin más disquisiciones), como por ejemplo los derechos civiles y políticos.

25 Artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950).

26 Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950).

las afectaciones al ambiente comprometen seriamente la mayoría de estos: ¿cómo pueden relacionarse ambiente y derechos humanos en el ámbito de la justiciabilidad interna de los Estados —o incluso mundial— e incorporar al plano ambiental el principio de derechos humanos, tales como los estándares de no discriminación, la necesidad de participación social, la protección de los grupos vulnerables, etc.? Así, dentro del ámbito del Sistema Interamericano proponen que la justiciabilidad del derecho ambiental debe estructurarse desde una perspectiva de derechos humanos, pues dicha relación posibilitaría aplicar al campo ambiental principios del ámbito de los derechos humanos, que ya tienen un reconocimiento global y que garantizan la efectiva justiciabilidad de estos últimos.

De esta manera se estructura la *justiciabilidad ambiental*, al enlazarse con el concepto de *acceso a la justicia*, ampliamente asentado en el derecho internacional de los derechos humanos. Se plantea además la protección del ambiente a través de la justiciabilidad efectiva y reconocida de derechos humanos, como el derecho a un recurso judicial efectivo (Piccollotti y Bordenave, 2002).

Abramovich (citado en Reina, 2004, pp. 91-92), haciendo referencia a los DESC, sostiene la tesis de que la condición de justiciabilidad requiere la identificación de las obligaciones mínimas de los Estados con relación a los derechos que se busca proteger. Señala también que ese es el principal déficit del derecho internacional de los derechos humanos, que abarca tanto la formulación de las normas que consagran los derechos como la creación de órganos internacionales que velen por la aplicación y el respeto de los tratados en cuestión.

En este sentido, cobra relevancia la indagación de las formas de defensa de los derechos humanos impactados por la minería, pues tal averiguación iluminará aquellas *obligaciones mínimas* de las que habla Abramovich y permitirá elaborar con mayor precisión insumos mínimos vitales que devendrán de las condiciones de justiciabilidad de los derechos afectados por las actividades relacionadas con la explotación minera.

De acuerdo con lo anterior, hay tres elementos que deben ser tenidos en cuenta para analizar la relación entre la actividad minera y los DESC de las poblaciones comprometidas: a) la justiciabilidad de los DESC (o derechos ambientales o fundamentales, como han sido llamados por algunos teóricos), la cual ya se estudió previamente; b) el lugar de la consulta previa como garantía fundamental de la participación de las comunidades étnicas y su posible extensión a las comunidades campesinas; y c) los instrumentos internacionales en materia de casos de reasentamiento o desplazamiento involuntarios producidos por proyectos de desarrollo.

## Consulta previa

Debe precisarse inicialmente que la consulta previa solo aplica a los pueblos indígenas y tribales definidos en el artículo primero del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1969. En el artículo 5 del convenio se dispone que en la aplicación del instrumento “a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”. En tal sentido se establece en el literal *d* del mismo artículo 5 que tendrán que respetarse “la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos”. En el mismo sentido, el artículo 8 señala a los Estados que “deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario”.

El breve recuento del Convenio 169 servirá para explicar la razón por la cual los pueblos indígenas y tribales cuentan con este especial derecho, cuya naturaleza no puede ser comparable al derecho a la participación, pues la consulta previa está dirigida a configurarse como una herramienta que permita la protección de otros derechos fundamentales de estos pueblos, como el derecho al territorio, a conservar su identidad étnica y su integridad cultural, social y económica particular (AB Colombia, 2013; ASFC, 2013; Codhes, 2012).

Además del Convenio 169, que es vinculante, existe otro instrumento internacional que es citado frecuentemente por los tratados de consulta previa: la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 13 de septiembre de 2007. Si bien esta declaración no tiene carácter vinculante, brinda elementos de juicio relevantes para el fortalecimiento del derecho fundamental a la consulta previa. Uno de sus avances más promisorios es la definición del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación<sup>27</sup>; derecho que en el ámbito internacional siempre ha suscitado discusiones, puesto que la mayoría de Estados se han mostrado en contra de dicho reconocimiento.

En Colombia, la consulta previa ha sido elevada al rango de derecho fundamental por vía del bloque de constitucionalidad y de la adopción del Convenio 169 mediante la Ley 21 de 1991. En la Constitución Política de 1991 se destacan los siguientes artículos que buscan proteger los derechos de los pueblos indígenas

27 La declaración reconoce expresamente el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación: “En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (artículo 3); y de su derecho a la no asimilación forzada, en virtud de lo cual, los Estados están obligados, entre otras, a establecer mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de “todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica; b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos; c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos” (artículo 8, numeral 2) (Codhes, 2012, p. 37).

y tribales: artículo 1, que define a Colombia como una república democrática, participativa y pluralista; artículo 2, que dispone como fin esencial del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”; artículo 7, que anota que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; artículo 9, que enuncia el principio de la autodeterminación de los pueblos; artículo 10, que reconoce la oficialidad de las lenguas y dialectos que emplean las comunidades en sus territorios; artículo 13, que establece que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”; artículo 40, que establece el derecho fundamental a la participación que posee todo ciudadano; artículo 246, que reconoce la potestad de las autoridades de los pueblos indígenas para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial; artículo 330, origen específico de la Constitución Política, que protege la participación de las comunidades indígenas en el caso de la explotación de recursos naturales.

Con base en el artículo 330 se denomina a la consulta previa como un mecanismo que resulta en una manera particular de concretar el derecho de participación de los pueblos indígenas y tribales en decisiones que pueden afectar de algún modo sus intereses legítimos y demás derechos protegidos por la Constitución. Se convierte así en el mecanismo de articulación de las acciones del Estado, los pueblos y los agentes económicos involucrados.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-769 de 2009, ha caracterizado la consulta previa de esta manera:

Una relación de comunicación y entendimiento, caracterizada por el mutuo respeto, la transparencia y la confianza recíproca entre los auténticos voceros de los pueblos indígenas y tribales y las autoridades públicas, en procura de:

- a) Que la comunidad tenga conocimiento pleno sobre los proyectos.
- b) Que igualmente sea enterada e ilustrada a cabalidad sobre la manera como la ejecución de los proyectos puede conllevar una afectación o variación sobre sus derechos, sus tradiciones y, en general, el hábitat.
- c) La comunicación abierta, oportuna, libre y sin interferencias extrañas, procurándose la convocatoria de los representantes legítimos, en todo lo que conduzca a “*participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso*”, todo para que de manera conjunta, consciente y sincera sean presentadas y valoradas las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad, cuyas inquietudes y observaciones serán atendidas no solo en lo concerniente a los intereses primarios y directos, sino en torno a los valores superiores de preservación cultural y ecológica<sup>28</sup>.

28 Para un análisis de los estándares del derecho internacional aplicables al mecanismo de consulta previa, ver Rodríguez (2010).



En materia de explotación minera, la consulta previa resulta ser un mecanismo necesario para articular los múltiples intereses que allí se presentan y para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, así como de asegurar la perduración de su integridad cultural, social y económica. La situación en Colombia en este punto plantea grandes retos, debido a que su estudio en muchos casos se realiza de manera formal, sin entrar a considerar de fondo los criterios de la comunidad respecto al desarrollo de los proyectos, o sin aportar toda la información necesaria para que la comunidad adopte una decisión fundamentada sobre el impacto de los proyectos.

La efectividad de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales de las poblaciones y comunidades queda muchas veces en entredicho con este mecanismo, que desde el Gobierno se trata como un mero procedimiento, y no como el derecho fundamental a la existencia de comunidades especiales protegidas por el derecho internacional. Por tal razón se ha destacado al respecto:

Las decisiones relativas a la utilización y explotación de los recursos naturales suelen tomarse sin respetar el derecho a la consulta previa, sin el respeto debido a las autoridades y procedimientos tradicionales y sin ajustarse tampoco al contexto cultural específico (Organización de Naciones Unidas, 2013).

En ocasiones, el desarrollo de estos proyectos no solo plantea retos para ciertos parámetros del hábitat, sino que también significa un impacto sobre la supervivencia de una comunidad o una población, como se ha podido observar en las poblaciones estudiadas en la presente investigación.

A pesar de que el derecho fundamental a la consulta previa ha sido vulnerado en repetidas ocasiones, es evidente que esta garantía constitucional le ha permitido a los pueblos afectados por proyectos de explotación minera —y de recursos naturales en general— recurrir a los esquemas de protección judicial para preservar su integridad, territorio y existencia, y para materializar su derecho a la participación.

No obstante, respecto a las comunidades campesinas o los ciudadanos comunes del territorio colombiano, el derecho a la participación no está jurisprudencialmente reconocido como susceptible de protección constitucional, como sí ocurre con los pueblos cobijados por el Convenio 169 de la OIT. Por ello, ante la concesión de un territorio donde habitan campesinos para la explotación minera, estos no pueden recurrir a la acción de tutela para exigir que las autoridades ambientales les respeten el derecho a la participación, como sí lo han hecho comunidades indígenas y afrocolombianas. Sin embargo, desde el campo académico y doctrinal se vienen desarrollando esquemas de protección

del derecho de cualquier ciudadano a participar en la decisión de implementación de un determinado proyecto minero.

Entre esos esfuerzos podemos contar el de la conceptualización de “justicia-bilidad”, que se expuso en la sección anterior. Adicionalmente, se ha sugerido la conceptualización de “derechos ambientales” (Mesa, 2011; Sánchez, 2012), cuya concepción comprende como *fundamentales* todos los derechos (incluido el de la salud, la participación, el ambiente sano, etc.). En la misma dirección se han desarrollado esfuerzos por extender el rango de protección que tiene el derecho a la consulta previa al derecho a la participación de las comunidades campesinas.

### Instrumentos internacionales en materia de casos de reasentamiento o desplazamiento involuntarios

Con relación a algunos estándares sobre el reasentamiento involuntario, hay organismos supranacionales que han desarrollado una serie de pautas sobre el tema, como es el caso del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (Franco, 2014, pp. 18-21). El punto en común de los desarrollos de estas instituciones es la procura por evitar el reasentamiento, dejándolo para los casos en que ya no haya otra salida. Ello implica, a su vez, la reducción de los riesgos a través de proyectos con alternativas que no tengan como consecuencia el reasentamiento y, finalmente cuando este ocurra, que las condiciones de vida de los habitantes reasentados sean mejoradas o, por lo menos, sean sostenidas.

Por ejemplo, al examinar los documentos de los bancos regionales, se tiene que el Banco Interamericano de Desarrollo (1998) reconoce dos principios con relación al reasentamiento: cuando haya actividad productiva, se deben tomar todas las medidas posibles para que no suceda el fenómeno; y cuando no se pueda evitar el desplazamiento de la población, debe haber un plan que asegure las condiciones de vida de los habitantes. Por su parte, el Banco Asiático de Desarrollo (2012) traza estos principios de su política:

- (i) To avoid involuntary resettlement wherever possible; (ii) to minimize involuntary resettlement by exploring project and design alternatives; (iii) to enhance, or at least restore, the livelihoods of all displaced persons in real terms relative to the pre-project levels; and (iv) to improve the standards of living of the displaced poor and other vulnerable groups (p. 2).





## LA INTEGRACIÓN DE LA ECONOMÍA Y EL DERECHO: EL ENFOQUE DE LA ECOLOGÍA POLÍTICA

En el desarrollo minero de Colombia, las empresas multinacionales han tenido impacto en el sector rural por especialmente distorsionar la economía local. El precio del carbón y de las minas fluctúa. Silva (2001) planteaba que el valor del recurso explotado hoy es mayor del que se vaya a explotar mañana, pues toda la riqueza minera puede convertirse en obsoleta en determinado momento. Todos los recursos deben convertirse en capital humano para lograr un incremento sostenido en gasto social, vivienda, educación, salud y nutrición para los niños. Los recursos inmovilizados, es decir, aquellos que no se pueden sacar de la tierra, nunca van a beneficiar el desarrollo social de un país. No obstante, se pensaba que la minería contribuía al desarrollo de un país a través de la generación de divisas, recaudos fiscales, generación masiva de empleo y la contribución del desarrollo local y regional (Silva *et al.*, 2001).

Fedesarrollo (2007) consideró a los proyectos de explotación minera con inversión extranjera directa (IED) de vital importancia para la generación de crecimiento económico y bienestar de los colombianos. El estudio *Impacto de la inversión extranjera en Colombia: Situación actual y perspectiva* (Fedesarrollo, 2007) muestra las ventajas de la IED con el incremento de la capacidad productiva a través de la mayor formación bruta de capital, la contribución positiva de los flujos de IED para la financiación de los desequilibrios externos y el aumento del comercio internacional asociado con la mayor demanda (por ejemplo, de carbón) y la venta al exterior de productos de las nuevas empresas localizadas en el país.

La actividad minera puede ser un factor de desarrollo, siempre que el proyecto cubra todos los costos de producción y que el Estado maximice su

participación en las utilidades. Esto último implica reconocer que, una vez se cubran todos los costos de producción, entre mayores exigencias se fijen para transferir rendimientos al Estado como contraprestación por su aporte del capital natural, mayor será, teóricamente, la posibilidad de que la minería pueda contribuir al desarrollo integral del país (Rudas, 2013).

El modelo minero colombiano respecto a la extracción de carbón tiene una gran huella material, por la generación de residuos potencialmente contaminantes. Este hecho no ha sido abordado en las consideraciones del modelo, ni se encuentra debidamente contemplado en las leyes y normas que permitan su adecuada gestión. Más del 92% del carbón es exportado sin generar encadenamiento productivo, lo cual convierte al país en un exportador neto de materias primas y en un acumulador de residuos contaminantes, lo que favorece la reproducción de injusticia ecológica por la generación de una externalidad negativa (Garay, 2013c). Por ejemplo, la empresa extranjera contaminadora toma decisiones con base en los costos y la oportunidad de incrementar sus utilidades<sup>29</sup>, localizándose en el país que posee las materias primas, en nuestro caso de análisis, el carbón, pero sin tener en cuenta los costos indirectos que recaen en las víctimas de la contaminación.

De acuerdo con los estudios realizados en lugares mineros y posmineros, en específico en Estados Unidos y Europa, la presencia de materiales en partículas, en niveles que exceden los máximos permitidos por las normas de calidad del aire, suele contaminar aguas superficiales y subsuperficiales, como también suelos, lo cual produce riesgos sobre la seguridad alimentaria de las zonas de producción agropecuaria y sus áreas de influencia. Esta situación se vive en las veredas de Plan Bonito, Boquerón y El Hatillo. Al localizarse las empresas Drummond Ltda., Prodeco S.A. y Colombian Natural Resources S.A.S. en su territorio, los derechos fundamentales de los habitantes están afectados, especialmente por la reducción en su actividad para la subsistencia a través de la pesca, la caza, la ganadería y productos de pancoger<sup>30</sup>.

## Libertad económica

La globalización ha llevado hacia una economía mundial más integrada e interdependiente. Este fenómeno significa eliminar las restricciones a la activi-

29 Este concepto de renta es útil para comprender el concepto de la *regalía minera*, entendida como un instrumento para distribuir las rentas económicas entre el operador minero (como inversionista y gestor de la iniciativa de producción) y el Estado (como poseedor del capital natural invertido) (Garay, 2013c).

30 El programa Familias Guardabosques (PFGB) es una iniciativa de desarrollo alternativo que el Gobierno colombiano ha ejecutado desde el año 2003 en 121 municipios y que ha beneficiado a 105.494 familias. Su principal objetivo se basa en que comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes abandonen voluntariamente las cultivos ilícitos o se comprometan a nunca insertarse en esta actividad.

dad de los mercados. Las empresas extranjeras pueden operar en casi todos los países del mundo, al no estar limitado el mercado de capitales ni el comercio internacional. En Colombia, la Constitución Política de 1991 dispone la libertad económica a través de los artículos 333 y 334:

*Artículo 333.* La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

*Artículo 334.* La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La inversión extranjera directa ha crecido aceleradamente. Entre 1994 y 2004 llegaron en promedio 2500 millones de dólares anuales, y de estos, 15% para minería. En contraste, entre 2005 y 2012 este promedio se cuadruplicó, pues llegaron 10.000 millones anuales, con un 32% destinado a petróleo y 21% a minería. Esto se refleja en la composición del PIB. A principios de la década pasada, el carbón representaba entre 0,7 y 1,0%. En los últimos años esta participación prácticamente se duplicó: llegó a 2% del PIB, tendencia que coincide con una caída en la participación de la industria (que bajó de 14 a 12% del PIB) y del sector agropecuario al pasar de 8 a 6% (Rudas, 2014).

A pesar del reconocimiento de la libertad de la actividad económica en Colombia, las implicaciones constitucionales de la actividad minera obligan a una ponderación entre el criterio de utilidad de las empresas y los intereses territoriales de las poblaciones donde se localiza la inversión extranjera directa.

Existen conflictos alrededor del modelo minero que ponen en tensión derechos individuales y colectivos consagrados en la Carta Constitucional, o que los ponen en entredicho en territorios específicos, como en las veredas de Plan Bonito, Boquerón y El Hatillo. La presencia de complejos mineros en los territorios también puede generar nuevos conflictos de pérdida de vigencia de derechos constitucionales. Ello permite alertar sobre la ausencia de control suficiente y riguroso por parte del Estado en relación con la gravedad de estos impactos (Vargas, 2013, p. 82).

## Política pública

Uno de los objetivos de la política pública es minimizar alteraciones perjudiciales en el modo de vida de las personas que viven en la zona de influencia de los proyectos mineros. En caso de desplazamiento, las personas deben ser reasentadas e indemnizadas para lograr unos estándares mínimos de vida y acceso a tierra, recursos naturales y servicios (tales como agua potable, saneamiento, infraestructura comunitaria, titulación de tierras) equivalentes a lo que tenían anteriormente.

El Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep, 2012) en su informe especial *Minería, conflictos sociales y violación a los derechos humanos en Colombia* dice que el llamado es a que el Estado, cuando reformule la política minera y energética, tenga en cuenta un ordenamiento territorial que reconozca: a) una planificación ambiental que garantice la conservación del ambiente y b) una política de desarrollo rural para la viabilidad de la economía campesina, que implica el uso adecuado del suelo, el manejo organizado de la frontera agraria y la institucionalización (formalización) de la propiedad. La política pública pasa entonces por el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en los territorios afectados por el impacto de la explotación de los recursos naturales, en el marco de una política de desarrollo rural.

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante las resoluciones 970 y 1525 de 2010, ordenó a las empresas mineras realizar el reasentamiento de la población de las veredas de estudio. La responsabilidad del Estado se delegó en el sector privado, al constatar que los niveles de contaminación atmosférica derivados de la actividad de explotación minera adelantada por las compañías Drummond Ltda., Prodeco S.A. y Sociedad Colombian Natural Resources S.A.S. superaron los límites de emisión permitidos por la ley.

La política pública se entiende como el curso de acciones de Gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades deseadas en los ámbitos territorial e institucional, para lo cual contrasta intereses sociales, políticos y económicos y articula los esfuerzos de los actores y las organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses (Ortega *et al.*, 2013). La política pública cumple así su función de mediadora de diversos intereses.

La política pública en torno al ambiente debería ser la directriz en la conciliación de las empresas con inversión extranjera directa y la población de las veredas del Cesar. Por ello, la acción concreta del Gobierno colombiano debe reflejarse en dar soluciones al desplazamiento, y no quedarse en delegar la responsabilidad social del reasentamiento en manos de los empresarios privados y extranjeros. Esta situación la podemos comprender al analizar la economía ecológica y la ecología política.

## Economía ecológica

La economía ecológica estudia las relaciones entre la economía y el medioambiente. En general, hablamos de la *economía keynesiana* sobre el crecimiento económico de un país que se mide por aumento del PIB o la producción de bienes y servicios durante un año. El énfasis en el sistema económico está en los precios y en el concepto de mercado. La política económica tradicionalmente se ha diseñado para intervenir en el mercado y estimular la expansión de la capacidad productiva de un país con unas actividades económicas que consideran los gobiernos como motor de crecimiento; por ejemplo, la explotación del carbón. La economía contabiliza como ingresos la venta de los minerales no renovables. Así, los países registran en su PIB, como ingresos positivos, la venta de estos recursos. Paradójicamente, un país puede estar extinguiendo sus reservas de materias primas y presentar signos positivos en su contabilidad económica.

En los últimos años, Colombia ha ascendido en los escalafones mundiales de exportadores de carbón. La producción creció cerca de 95% en el último decenio, al pasar de 43,9.1 Mt en 2001 a 85,8 Mt en 2011, y entre 2007 y 2009 el país se posicionó como el cuarto mayor exportador de carbón. En 2010 volvió a ocupar el sexto lugar, donde también se había ubicado entre 2004 y 2006<sup>31</sup> (UPME, 2012).

Se considera que la industria minera en Colombia avanzó; la llaman *locomotor de crecimiento económico* en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

31 Los precios internacionales del carbón térmico colombiano, año 2012, han estado en promedio a 84,16 dólares por tonelada FOB. Puerto Bolívar, con respecto al promedio del año anterior, 2011, ha presentado un descenso del 23,8%; sin embargo, los precios no han estado a los niveles inferiores del 2009 y el 2010, cuando se encontraron a 60,56 y 78,31 dólares por tonelada, respectivamente.



La creación de infraestructura socioeconómica en las comunidades donde se realizan las actividades exploratorias y mineras es vista como valor agregado que puede mejorar el bienestar de la población. La política pública se ha diseñado para atraer la inversión extranjera directa a través de subsidio para la instalación, o un beneficio que se prolongue a lo largo del tiempo, como las exenciones y deducciones. Por ejemplo, deducen de la renta líquida el 175% del valor de la inversión que se realice en investigación, desarrollo e innovación, siempre y cuando no exceda el 40% de ella (Ley 1450 de 2011). También aplican deducción del 100% del valor de las inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente. Esta deducción no puede superar el 20% de la renta líquida gravable.

El Plan de Desarrollo del Cesar, visión 2019, incluye una política que tiene como propósito impulsar la sostenibilidad y la responsabilidad social de las explotaciones mineras. Para tal efecto, se propone apoyar los procesos de formación del talento humano que demanda la minería del carbón, mediante una alianza con el Sena y la creación del Centro Minero de Formación y Capacitación. También propone apoyar los procesos de incubación y fortalecimiento de mipymes, orientados a satisfacer las demandas de productos y servicios de la minería del carbón, impulsar proyectos mineros que apliquen políticas de desarrollo sostenible e incidan en la generación de riqueza y bienestar de la comunidad, así como definir de manera concertada un plan departamental de mitigación de impactos ambientales en las minas y un programa de fiscalización, seguimiento y evaluación de la actividad minera (UPME, 2006).

La formulación de políticas de corto y mediano plazo del Gobierno colombiano busca, entre otros aspectos, fortalecer la inversión extranjera directa en la industria minera. Esto se refleja en las instituciones estatales que fijan las reglas de juego y dirimen los conflictos. La Agencia Nacional de Minería, según el numeral 3 y 4 del artículo 17 del Decreto 4134 de 2011, tiene como una de sus funciones fundamentales la siguiente:

Promover en el país y en el exterior la inversión en minería en el territorio nacional, en coordinación con las autoridades competentes y realizar acompañamiento, dar asistencia técnica a los proyectos mineros y facilitar la solución de los problemas ambientales, sociales y de infraestructura, en coordinación con las autoridades competentes.

Las relaciones sociales y económicas entre la minería y el desarrollo sostenible deben entenderse en términos de la transformación de recursos. La explotación minera es el proceso por el cual el recurso natural es convertido, mediante la combinación de los factores productivos como la mano de obra (empleo), el conocimiento (desarrollo de competencias), la tecnología y el capital (inversión), en

beneficio, es decir, riqueza o progreso. Este último se entiende como el impacto que la minería genera directa o indirectamente a la sociedad (obras públicas con recursos de las regalías e impuestos de la minería) (UPME, 2012, p. 58).

La ejecución de estos planes de desarrollo nacional y departamental ha permitido la explotación de los recursos naturales, pero no ha establecido metodologías que integren a la actividad económica con los procesos sociales para el bienestar de la población. El estudio del BID (2014): *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?*, nos dice:

Cuando las fallas del mercado se producen por las distorsiones de la política industrial y la excesiva injerencia del sector público constituyen problemas muy serios, la eliminación total de la política industrial no ha sido la solución. El replanteamiento actual del problema del desarrollo productivo no es un retroceso, sino un avance que busca diferentes enfoques para remediar los problemas del crecimiento que siguen afectando a la región. Esto requiere políticas e instituciones sólidas basadas en nuevas ideas y nueva evidencia nutrida de la experiencia de políticas dentro y fuera de la región. También se requiere comprender que las externalidades del mercado producen fallas, no con el fin de reevaluar el pasado, sino para asegurarse de que las nuevas soluciones no repitan los mismos errores (p. 9).

El replanteamiento sobre crecimiento económico o desarrollo productivo surge, en parte, como respuesta a la crisis ambiental, como resultado de las actividades humanas (por ejemplo, la explotación del carbón). Esto se conoce desde finales del siglo XX como *economía ecológica* y se construyó como una teoría contrapuesta a la teoría económica keynesiana:

Dos son las críticas de carácter general y más profundo. La primera va dirigida al concepto de economía como un sistema cerrado. Las empresas producen bienes y servicios, que son comprados por las familias que, a su vez, ofrecen en el mercado capital, tierra y/o trabajo que es comprado por las empresas y, así, sucesivamente. El sistema es cerrado, lo cual significa que no se consideran entradas ni salidas del sistema. Cualquiera que preste atención podrá notar que no es posible un proceso económico sin la incorporación de materiales originados en la naturaleza y que estarían por fuera de ese diagrama, ni tampoco un proceso económico que no genere desechos. Claro está que la lógica de la economía neoclásica-keynesiana tiene su fundamento, ya que esos materiales de la naturaleza, o la energía solar, o los desperdicios, no tienen precio en el mercado y por eso son considerados por fuera del sistema económico (Foladori, 2005, p. 190).

La segunda crítica que hace Foladori (2005) a la economía keynesiana es al supuesto implícito de que materia prima y precio son convertibles. El principio que guía esta convertibilidad es simple: la mayoría de las mercancías producidas tiene un precio en el mercado, de manera que existe una equivalencia de valor en-

tre el producto material y el precio. Eso supone que con dicha mercancía se puede obtener, vendiéndola, el equivalente en dinero; y también, que con ese equivalente en dinero se puede obtener la mercancía, comprándola en el mercado. Por ejemplo, si vendemos un mineral no renovable, como el carbón mineral, obtenemos su equivalente en dinero. Pero con ese equivalente en valor no podremos obtener nuevamente el mineral, porque este se agota a través del tiempo. Esto no sucede con las mercancías renovables, como la mayoría de las que compramos en el mercado, que se producen y reproducen prácticamente sin límite, ya que su materia está compuesta por productos naturales renovables (Foladori, 2005, p. 192).

## Ecología política

A medida que la economía y la población humana crecen, usamos más recursos naturales y producimos más residuos<sup>32</sup>. Ello genera ingentes impactos sobre otras especies y sobre las generaciones humanas futuras, pero también sobre las generaciones actuales. Ahora bien, no todos los humanos son igualmente afectados por el uso que la economía hace del ambiente natural; unos se benefician más que otros, unos sufren mayores costos que otros, de ahí los conflictos ecológico-distributivos o conflictos de justicia ambiental (Martínez-Alier, 2004).

La población del Cesar desplazada económicamente<sup>33</sup> por la extracción minera a gran escala por las empresas Drummond Ltda., Prodeco, CNR I y CNR III padeció pérdida de ingresos o medios de subsistencia, así como contaminación del suelo, el aire y el agua. La solución dada a este conflicto por parte del Ministerio de Medio Ambiente, con las resoluciones 970 y 1525 de 2010, consistió en ordenar a las empresas mencionadas reasentar las poblaciones de Plan Bonito y El Hatillo, en jurisdicción del municipio de El Paso, y la población de Boquerón, en jurisdicción de La Jagua de Ibirico, cumpliendo las disposiciones que en materia de reasentamiento ha fijado el Banco Mundial a través de la Corporación Financiera Internacional.

En el desplazamiento en Colombia nos preguntamos: ¿quién tiene el poder de determinar cuál es la política pública de valoración del desplazamiento por la contaminación?

32 La ecología política construye su campo de estudio y de acción en el encuentro, y a contracorriente, de diversas disciplinas, pensamientos, éticas, comportamientos y movimientos sociales. Allí colindan, confluyen y se confunden las ramificaciones ambientales y ecológicas de nuevas disciplinas: la economía ecológica, el derecho ambiental, la sociología política, la antropología de las relaciones cultura-naturaleza, la ética política (Leff, 2003).

33 Desplazamiento económico: la pérdida de corrientes de ingresos o medios de subsistencia resultante de la adquisición de tierras o la obstrucción del acceso a recursos (tierra, agua o bosques) a causa de la construcción o el funcionamiento de un proyecto o de sus instalaciones asociadas (Banco Mundial, Departamento de Medio Ambiental y Desarrollo Social, 2002).

## Plan de acción de reasentamiento

En septiembre de 2014 se realizó en Valledupar, El Hatillo y Boquerón un evento llamado “Por la vida, dignidad e integridad: garantías para las comunidades en las zonas mineras”, donde pobladores de estos lugares interactuaron para conocer las experiencias de cada lugar y saber cómo hacerle frente al desplazamiento que genera la explotación minera a gran escala.

Los reasentamientos en el Cesar por contaminación ambiental y daño a la salud de los habitantes de lugares cercanos a minas de carbón son los primeros en el territorio nacional. Según Gloria Holguín, responsable de la línea de Territorios y Derechos Humanos de Pensamiento y Acciones Sociales, es fundamental generar un compromiso de las autoridades territoriales y entes de control sobre los procesos de reasentamiento involuntario por contaminación ambiental:

Este es el primer caso en Colombia de reasentamientos a cargo de las empresas mineras, que es otro tipo de desplazamiento forzado [diferente al desplazamiento forzado por la guerrilla]. No se debe legalizar un desplazamiento por contaminación ambiental. Eso no tiene sentido, y no se trata de generar una política de reasentamiento, porque esto no debe seguir pasando; deben tomarse las medidas para que esto no pase, hay que devolverle la tierra a todos, no se puede desplazar a campesinos (El Pilón, 2014).

La empresa Drummond Ltda. dice que este proceso de reasentamiento se da en virtud de una obligación impuesta por la autoridad ambiental, mas no a un proceso del cual la compañía debe ser responsable, ya que ninguna de las poblaciones por reasentar: Plan Bonito y El Hatillo (municipio de El Paso), y Boquerón (municipio de La Jagua de Ibirico), se encuentra dentro de sus contratos de concesión minera ni dentro de su zona de influencia directa (Drummond Ltda., 2014 ).

### Plan de Acción de Reasentamiento (PAR)

*Dimensiones del reasentamiento.* Según los censos realizados en este proceso, las familias involucradas en el reasentamiento, incluyendo residentes y no residentes, son: 172 familias en Plan Bonito y 277 familias en El Hatillo. En Boquerón no se ha efectuado el censo, pero se estima que pueden ser alrededor de 400 familias.

*Plan de transición.* Paralelamente a la estructuración del PAR como objetivo central del proceso de reasentamiento, el gobierno ordenó a las empresas mineras la implementación de un “Plan de Transición”, encaminado a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los caseríos citados, mientras se implementa y se ejecuta el PAR. También exhortó a garantizar la sostenibilidad futura de las familias objeto de reasentamiento. El Plan de Transición se inició desde mediados de 2012 y continúa en las poblaciones de Plan Bonito y El Hatillo.

## Gestión adelantada para el reasentamiento

Después de cinco años, el Plan de Acción de Reasentamiento continúa en proceso de transición, y las empresas mineras lo suspendieron unilateralmente a finales de 2014, especialmente porque cada caserío tenía dinámicas diferentes y está latente el interés de reordenar el proceso. Esta situación llevó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en febrero de 2015<sup>34</sup>, a restablecer los requerimientos en el desarrollo del componente social de los planes de manejo ambiental, de manera coordinada con las entidades territoriales, para mejorar la calidad de vida de las poblaciones objeto del reasentamiento.

### Plan Bonito

Por decisión unánime de la comunidad de Plan Bonito, que expresó su intención de no reasentarse en forma colectiva, el proceso de negociación se enfocó en la estructuración de un Plan de Acción de Reasentamiento, encaminado a la reubicación y compensación individual de las familias del caserío. Para ello, las partes integraron un Comité de Concertación, compuesto por representantes de las empresas mineras, siete representantes de la comunidad de Plan Bonito, sus asesores legales, la empresa RePlan como operador, con el acompañamiento permanente de la interventoría, de las autoridades ambientales en cabeza de la ANLA, y la asistencia de las autoridades locales.

Luego de casi dos años de negociación, las partes suscribieron, el 29 de enero de 2014, el documento Plan de Acción de Reasentamiento (PAR), para la reubicación y compensación de las familias involucradas en el proceso. Este plan se empezó a ejecutar en febrero de 2014, y en septiembre de 2014 ninguna familia se encuentra viviendo en Plan Bonito.

El cierre de esta fase constituye un avance en la concertación individual de 174 familias (26 tienen calidad de arrendatarias, 72 son residentes y 76 familias no son residentes)<sup>35</sup>. Esta situación muestra la necesidad de planificar, antes de iniciar la explotación del carbón, las acciones sociales, a fin de evitar el desplazamiento de la población en el lugar que está la mina y garantizar la continuidad de los medios para vivir.

34 ANLA, Auto 468 del 9 de febrero de 2015. Se exige todavía a las empresas Drummond Ltd, CNR III sucursal Colombia, C.I. Colombian Natural Resources I SAS y C.I. Prodeco S.A. dar cumplimiento al reasentamiento la población de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón de acuerdo con lo determinado en las resoluciones 1525 de 2010 y 0970 de 2010, del Ministerio de Minas y Energía, y el Auto 0616 de 2012, de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

35 ANLA, Auto 468 del 9 de febrero de 2015 (p. 7).

## El Hatillo

Para la estructuración del Plan de Acción de Reasentamiento (PAR) se conformó un Comité de Concertación, compuesto por representantes de las empresas mineras, 11 representantes de la comunidad, la ONG Pensamiento y Acción Social como asesora de la comunidad, el operador RePlan, con el acompañamiento permanente de la interventoría, de la autoridad ambiental (ANLA) y la participación aleatoria de las autoridades locales y la defensoría regional y local. En el interior del Comité, las partes están concertando la estructuración de los diferentes capítulos que integrarán el PAR.

Esta comunidad se encuentra compuesta por 277 familias beneficiarias, entre residentes y no residentes. Para las familias residentes está en implementación el Plan de Transición, encaminado a mejorar las condiciones de vida y garantizar la sostenibilidad futura de las familias mientras se realiza el reasentamiento.

La ANLA informó en febrero de 2015<sup>36</sup> que existen proyectos, pero las empresas mineras y RePlan (operador del reasentamiento) vienen dilatando el proceso de transición, que incluye búsqueda de tierras, asesoría para la generación de ingresos, banco de alimentos y, en general, educación y salud.

## Boquerón

En esta comunidad se conformó el Comité de Concertación, en el cual participan representantes de las empresas, 11 representantes principales de la comunidad, el operador RePlan Inc, la ONG Tierra Digna como asesora de los representantes de la comunidad, con el acompañamiento permanente de la interventora, la ANLA y la asistencia y participación de la autoridad local.

En la actualidad se busca concertar con la comunidad la obtención de los insumos técnicos necesarios para la estructuración del PAR: el levantamiento topográfico y la elaboración del censo socioeconómico.

En este corregimiento se presenta inconformidad de la comunidad, pues considera que las empresas mineras han incumplido sus compromisos y acuerdos. Además, se presenta un fenómeno de crecimiento en la construcción de viviendas nuevas en el 2014, especialmente por personas no residentes en Boquerón y atraídas por la compensación cuando se realice el reasentamiento (ANLA, 2015).

.....  
36 ANLA, Auto 468 del 9 de febrero de 2015 (p. 8).

## Valoración de las externalidades

La intervención estatal puede considerarse como externalidad, al aprobar el Gobierno concesiones de explotación de carbón a inversionistas extranjeros. Pero esta situación deteriora la naturaleza y el ambiente. Durante todo el tiempo de operación de las minas, las empresas no consideran el pasivo ambiental, que es la deuda ecológica más los daños que se ocasionarán después de cierre de la operación. ¿Quién tiene el poder social y político para simplificar la complejidad imponiendo un determinado lenguaje de valoración? (Martínez, 2008).

La legislación minera colombiana establece un procedimiento que permite desligar al operador minero de las normas y de las autoridades ambientales desde el momento en que asigna el título de concesión y autoriza las actividades de exploración, hasta el momento en que se programa el inicio de las obras de explotación propiamente dichas. Esto ha llevado, incluso, a que, desde la autoridad minera, se autoricen inversiones orientadas a la exploración en zonas que, aplicando la legislación ambiental general, sería ilegal adelantar posteriormente las actividades de explotación (Contraloría General de la República, 2012).

**Los costos externos** por la contaminación ambiental deben incluir un precio. Esto significa que las acciones de la política pública sobre medioambiente tomadas por la autoridad competente (económica, jurídica y social<sup>37</sup>) deben valorar y dar soluciones a los conflictos de distribución ecológica por desplazamiento económico.

## Valoración ambiental y social

La solución a la pérdida de continuidad en los ingresos de los campesinos que habitan en Boquerón, El Hatillo y Plan Bonito solo fue valorada por la autoridad ambiental colombiana, en tanto se delegó la obligación de reasentamiento involuntario a las empresas explotadoras del carbón. Tal situación no ha permitido que estas poblaciones tengan los medios de subsistencia en su propia tierra, en respuesta, entre otros factores, al cambio del curso de los ríos y a la contaminación del aire.

Si el escenario de los pasivos ambientales se hubiera analizado y concertado de forma coordinada con las comunidades, respetando su consentimiento y cosmovisión, con una intensa veeduría y con suficientes herramientas de control social, el escenario actual hubiera sido completamente diferente. En este

37 En el seno de la economía ecológica, la ecología social pone el acento en la solución de los problemas de equidad, de distribución y de justicia social, para la realización de una sociedad sustentable.

escenario, la deuda ecológica sería soportada por el país productor del carbón y se habría impedido que se configurara la situación de violación sistemática de los derechos humanos a las comunidades afectadas (Coronado *et al.*, 2014).

El desplazamiento es consecuencia de la competencia entre los campesinos y los empresarios nacionales o extranjeros por la propiedad de la tierra para sustituir la agricultura por la explotación del carbón. El problema es focalizado, y la política pública está encaminada a generar aumento de la producción nacional. En lo social, solo se consideran el Sistema General de Participaciones<sup>38</sup>, que no incluye medioambiente. En el Plan de Desarrollo 2010-2014, en la valoración que se hizo de las inversiones para el Cesar, correspondía al Gobierno Central \$1,7 billones y al sector privado \$4,5 billones, en tanto respecto al subsidio de vivienda le correspondió al sector privado \$711.683 millones (DNP, 2015).

En la propuesta del Plan de Desarrollo 2015-2018, las áreas de reserva para el desarrollo minero serán otorgadas por la autoridad correspondiente a través de un *proceso de selección objetiva*<sup>39</sup> (interés público). En casos de superposiciones de áreas entre yacimientos no convencionales y títulos mineros, en virtud de un acuerdo operacional, la Autoridad Minera Nacional autorizará la suspensión de los títulos mineros sin afectar el tiempo contractual. En caso de no existir un acuerdo entre las partes, el Ministerio de Minas y Energía determinará las condiciones en las cuales se podrá dar un manejo integrado de las operaciones, brindando a cada una de las partes las condiciones necesarias para el efecto. Ante la suspensión del título minero por la causal antes señalada, el titular minero podrá solicitar la modificación del instrumento de control ambiental, incluyendo un capítulo de cierre temporal (DNP, 2015).

En referencia a la contaminación, se habla de los Planes de Gestión Social determinados por la autoridad minera. *Estos deben* garantizar que las operaciones se

38 El Sistema General de Participaciones (SGP) corresponde a los recursos que el Gobierno Nacional transfiere a las entidades territoriales, ya sean departamentos, distritos o municipios, destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico y para propósito general (artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia 1991).

39 *Selección objetiva del contratista*. "Obligación de orden constitucional y legal: Constituye entonces la selección objetiva del contratista, imperativa obligación de orden constitucional y legal a cuyo cumplimiento no puede sustraerse el ente estatal contratante, cualquiera que sea el procedimiento de selección al que acude para la escogencia del proveedor o prestador del bien o servicio requerido (escogencia de la más favorable). Ley 685 de 2001 artículo 1. Establece como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y explotación de recursos mineros de propiedad estatal o privada [...] que se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país (Resolución 18 0102 del 30 de enero de 2012, Ministerio de Minas y Energía). El Plan Nacional de desarrollo minero visión 2019, incluye dentro de sus objetivos específicos el aumento de la producción minera y su aporte al país; el incremento de las exportaciones de carbón. [...] Y atraer más inversión para el desarrollo minero del país" (Resolución 180102 del 30 de enero de 2012, Ministerio de Minas y Energía).



desarrollen bajo estándares que permitan viabilizarlas, en el marco del cumplimiento de la Ley, y a su vez aportar a la conservación cultural y dar mayor protección a los derechos de las comunidades. Ello implica asegurar que la operación minimice los impactos negativos en su entorno, entendidos como las consecuencias o los efectos (en términos de beneficios o afectación) provocados por un hecho o actuación sobre un entorno social, ambiental o económico (Agencia Nacional de Minería, 2014).

El Plan de Gestión Social debe incluir los lineamientos sociales del pasivo ambiental. El Gobierno Nacional, con antelación a las tres etapas de la concesión (exploración, explotación y cierre de las minas), debe prever las posibles transformaciones del entorno económico, social y ambiental. Las empresas consideran tres aspectos: la actividad minera, la gestión ambiental y la gestión social. Ello significa que primero obtienen las licencias ambientales y luego entran a estudiar los efectos económicos, ambientales y sociales en la comunidad que vive en el lugar donde se inició la exploración del carbón.

El proceso de gestión social debe darse con anterioridad a la aprobación de la concesión<sup>40</sup>, para evitar el desplazamiento físico forzado de la población, como sucede en este momento en los corregimientos de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón por contaminación del aire, cambio del curso de los ríos y quebradas, así como pérdida de continuidad en los ingresos para subsistir. Las autoridades ambientales colombianas ordenaron el reasentamiento involuntario con recursos de los inversionistas extranjeros; situación que puede dar lugar al empobrecimiento de las comunidades y personas afectadas, y causarles privaciones graves y prolongadas e impactos socioeconómicos adversos en las zonas han las que han sido desplazadas. Por estas razones, el reasentamiento involuntario debe evitarse; sin embargo, cuando resulta inevitable, deben minimizarse los efectos negativos, y deben planificarse y aplicarse cuidadosamente medidas apropiadas para mitigar los impactos adversos sobre las personas desplazadas y las comunidades receptoras (Corporación Financiera Internacional, 2012).

En el caso del Cesar, en los últimos cinco años el Gobierno no ha desempeñado un papel central en el proceso de adquisición de tierras y reasentamiento, incluso en la determinación de las indemnizaciones, por lo que constituye un tercero ausente (primero la población y segundo las empresas mineras), pero es importante, de muchas situaciones sociales de las comunidades afectadas.

.....  
40 El contrato de concesión debe incluir el Plan de Gestión Social.

### Valoración jurídica

El Plan de Gestión Ambiental y Social no es suficiente para proteger los derechos de las comunidades. En la Constitución Política de Colombia de 1991 surge un tríptico económico, constituido por el trabajo (artículo 25), la propiedad privada (artículo 58) y la libertad de empresa (artículo 333). Este tríptico económico tiene una función social que debe velar por la protección de los valores y derechos sociales. Entre estos a su vez se destaca la vida y la ecología; y juego el trabajo, la propiedad y la empresa, que tienen una función ecológica que es inherente a la función social<sup>41</sup> (Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1992).

Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio, tendientes a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación (Sentencia T-046 de 1999).

La Constitución de 1991 impone para el Estado la necesidad de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medioambiente sano y promover la participación de los habitantes a través del establecimiento de deberes, acciones públicas y un cierto número de garantías individuales:

Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas —quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación—, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”(Sentencia C-339 de 2002).

.....  
41 Ejemplo de esta situación es la contaminación del aire en el municipio de Granada (Meta) por la actividad del molino Granarroz Ltda. y su manejo con los desechos del arroz (cascarilla) (derecho al ambiente sano/derechos fundamentales, núcleo esencial: arroz, Sentencia T-411/92).

### Distribución ecológica

La distribución ecológica en los caseríos Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón ha sido desigual en los costos y los potenciales ecológicos por causa de la explotación del carbón. Las empresas mineras, una vez obtienen las licencias ambientales, se apropian de la naturaleza y no miden económica y socialmente el fenómeno de desplazamiento de los campesinos por la contaminación del aire y la pérdida de los cultivos como medio de subsistencia.

A medida que la explotación crece, aumentan el polvillo y los residuos, lo cual obliga a los campesinos a desplazarse de sus hogares. Las autoridades económicas, al calcular PIB, no consideran los pasivos ambientales que le son invisibles al Gobierno y al sector privado como el caso del Cesar.

La distribución ecológica comprende pues los procesos extraeconómicos (ecológicos y políticos) que vinculan a la economía ecológica con la ecología política, en analogía con el concepto de *distribución* en economía, que desplaza la racionalidad económica al campo de la economía política. El conflicto distributivo introduce a la economía política del ambiente las condiciones ecológicas de supervivencia y producción sustentable, así como el conflicto social que emerge de las formas dominantes de apropiación de la naturaleza y la contaminación ambiental. Sin embargo, la distribución ecológica apunta hacia procesos de valoración que rebasan la racionalidad económica en sus intentos de asignar precios de mercado y costos pecuniarios al ambiente, para lo cual moviliza a actores sociales por intereses materiales y simbólicos (de supervivencia, identidad, autonomía y calidad de vida), más allá de las demandas estrictamente económicas de propiedad de los medios de producción, de empleo, de distribución del ingreso y de desarrollo (Leff, 2003, p. 20).

El metabolismo de las sociedades ricas no se podría sostener sin conseguir a precios baratos los recursos naturales de los proveedores de materias primas. Es una condición estructural. Esas exportaciones de carbón de Colombia se consiguen pagando poco (ya que en general los pobres venden barato) y prescindiendo de los costos ambientales. Además, la capacidad de exigir pagos de la deuda externa<sup>42</sup> ayuda a los países desarrollados a forzar a los en vía de desarrollo a la exportación de recursos naturales baratos (Martínez, 2008).

42 A diciembre de 2014, la deuda externa de Colombia alcanzó un monto de US\$101.231 millones (m), registrando un crecimiento anual del 10,1%. Este saldo representa un 26,8% del PIB, 2,6 puntos porcentuales (p.p.) más que un año atrás. El incremento del saldo fue explicado por el crecimiento del endeudamiento de largo plazo (US\$6.963 m, 8,7%), y en menor medida por el endeudamiento de corto plazo (US\$2.295 m, 19%). El sector real aumentó el saldo de sus obligaciones con el exterior en US\$8600 m respecto a diciembre de 2013 y el sector financiero en US\$658 m. A diciembre de 2014, el saldo de la deuda externa del sector público de Colombia alcanzó un monto de US\$59.664 millones, lo que representó un aumento de 14% respecto al mismo mes de 2013. Asimismo, es equivalente al 15,8% del PIB para 2014 (Banco de la República, 2014).

La primera aproximación a la noción sectorial de *pasivo ambiental minero* en Colombia es la que hace el Ministerio de Minas y Energía (2014):

La obligación que se origina en pérdidas significativas de bienestar o riesgos inminentes para las personas, que se presentan como consecuencia del detrimento de los recursos naturales renovables, cuando este detrimento supera los niveles, social, técnica o legalmente aceptables, causado por actividades mineras, inactivas, abandonadas o sin responsable evidente, cuya solución es asumida por el estado sin perjuicio de la responsabilidad jurídica que le cabe a los particulares ( Ministerio de Minas y Energía, 2014).

A esta definición general deben incluirse las obligaciones derivadas de los efectos de las minas de carbón que se encuentran activas.

La Contraloría General de la República (2012) llama la atención sobre la conveniencia de adelantar una política pública preventiva sobre la minería activa, sin que esto signifique en ningún momento reducir la responsabilidad de los agentes privados que generan dichos pasivos. Define como un *pasivo ambiental minero contingente o en configuración* aquel que se acumula por actividades mineras actuales, que son de responsabilidad de las empresas mineras pero cuya prevención le compete tanto a ellos como al Estado, de acuerdo con la normatividad vigente que sea aplicable, pero nunca se menciona a la población que ya se está desplazando por la contaminación ambiental.

Un aspecto central es la necesidad de diferenciar la responsabilidad que debe asumir el Estado tanto en el manejo de pasivos ambientales ya consolidados como en las acciones preventivas para manejar los riesgos de manera efectiva; es decir, el Estado no puede renunciar a asumir sus propias responsabilidades<sup>43</sup> frente a este tipo de pasivos, así tenga igualmente la obligación de replicarlas hacia los generadores del impacto. Y es claro que la legislación ambiental en Colombia cuenta con numerosos recursos normativos que permiten a las autoridades ejercer esta función preventiva (Contraloría General de la República, 2012).

Hasta el momento las autoridades ambientales del país no hablan del desplazamiento forzado por la contaminación; simplemente reconocen que la práctica de la minería sin estándares técnicos ni consideraciones ambientales o sociales trae como consecuencia el deterioro de la naturaleza. Además, no existen los controles, con lo cual se alteran los beneficios directos e indirectos de los campesinos que residen en los lugares donde el Gobierno otorga las licencias ambientales a las empresas mineras.

43 Hoy son delegadas a las empresas mineras la responsabilidad de indemnizar la población en los corregimientos de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón.



## IV

## HACIA EL DESARROLLO DE LINEAMIENTOS SOBRE LA PREVENCIÓN DE LOS DESPLAZAMIENTOS POR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Durante la última década, Colombia ha experimentado un crecimiento económico marcado por el *boom* de los *commodities*, lo cual ha generado una fuerte presión sobre los recursos naturales no renovables en el país. Si bien esto ha permitido un importante flujo de dinero para el país, esta expansión también ha hecho posible, entre otras cosas, resaltar los problemas que la minería a cielo abierto genera sobre los territorios que son objeto de exploración y explotación minera y, por ende, sobre los asentamientos y las poblaciones ubicadas en estos.

Estas poblaciones vulnerables no tienen acceso a servicios ambientales y de salud, por ejemplo; al contrario, están expuestas a mala calidad de aire, a efectos perjudiciales sobre la salud, debido al uso de mercurio en la explotación minera. En adición, las empresas mineras parecen lavarse las manos cuando se llevan a cabo investigaciones sobre los impactos negativos que han tenido sus métodos de extracción y explotación de carbón, sobre todo en los departamentos de La Guajira y del Cesar.

El análisis del desplazamiento forzado de la población de Plan Bonito, El Hatillo (jurisdicción del municipio de El Paso) y Boquerón (jurisdicción del municipio de La Jagua de Ibírico) nos lleva a un campo de estudio donde confluyen varias disciplinas y la responsabilidad social. La apropiación de la naturaleza a través de la política pública de la locomotora del carbón ha causado contaminación ambiental y pérdida de los medios de sustento de la comunidad en esa región del Cesar.

El Gobierno, para generar crecimiento económico, en los tres últimos Planes de Desarrollo estableció una política de estímulos tributarios para los inversionistas extranjeros al reducirles los impuestos por operar en Colombia.

Tal situación genera incumplimiento del principio de igualdad entre los empresarios colombianos y los extranjeros.

Estas externalidades ocasionadas por el Gobierno causan desplazamiento forzado de la población que habita en lugares donde se extrae el carbón. Uno de los principales impactos adversos de esta actividad es la presencia de material particulado en niveles que exceden los máximos permitidos por las normas en la calidad del aire y pongan en peligro la salud humana y la calidad de vida de los habitantes en los corregimientos de estudio.

Las autoridades, para solucionar el problema, delegaron la responsabilidad social a las empresas mineras (Drummond LTD, Sociedad Colombiana Natural Resources I S.A.S., Prodeco S.A. y Vale Coal Colombia Ltda., Sucursal Colombia CI. Prodeco S.A.). Esto significa que el reasentamiento de las viviendas y poblaciones afectadas por esta situación es obligación del sector privado, tal como se hace evidente en las resoluciones 1525 y 0970 de 2010, del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo. Después de cinco años continúan las obligaciones de inversión. Las autoridades ambientales no exigieron oportunamente a las empresas y se vencieron los términos para contratar la fiducia mercantil con los aportes de estas para constituir el patrimonio autónomo.

A finales de 2014, nuevamente se revisa la ejecución del reasentamiento de la población, y la Contraloría General de la República, a través de notificaciones de los autos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, les recuerda a las empresas el cumplimiento del Plan de Reasentamiento<sup>44</sup> y determina un plazo de 30 días para conocer los avances. La solución al desplazamiento forzado no existe hasta ahora. Algunos habitantes de Plan Bonito aceptaron reasentamiento voluntario de las empresas con pago de arriendos o compra de viviendas, pero perdieron la continuidad de sus ingresos por la contaminación en las fuentes hídricas que antes garantizaban, en parte, la seguridad alimentaria de la región.

El núcleo central de la discusión, luego de la revisión llevada a cabo en esta investigación, es que debe hacerse compatibles, en términos prácticos, la vigencia de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) con la actividad minera, apuntando preferentemente a evitar los desplazamientos de la población. Esto se puede realizar al reconocer la imposibilidad de plantear los términos del debate en una suma cero: o es uno o es otro. Así, los procesos de minería deben virar hacia el reconocimiento del ejercicio respetuoso y responsable de las actividades en relación con el ambiente.

44 Ejemplos de Autos: 0457 de 2012, 0329 de 28 de enero de 2015 y 0468 de 9 de febrero de 2015. La Ley 1333 del 21 de julio de 2009 señala en su artículo tercero que son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

Esto plantea dos escenarios de intervención en la formulación de los lineamientos, que se pueden considerar por orden de preeminencia. La fórmula general es la siguiente: en todo caso y en primer lugar, la minería debe respetar los DESC, especialmente la participación de la comunidad y el respeto por las condiciones de existencia. A su vez, ello hace necesario indagar sobre la consulta previa como derecho de carácter colectivo. Se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo económico, social y cultural.

En segundo lugar, si con esto no se evita el desplazamiento, los planes de reasentamiento, además de las normas, debe considerar el suministro de vivienda y servicios como un plan de desarrollo para la rehabilitación económica. Y el intermedio es siempre evitar el reasentamiento por proyectos, buscar la manera de que el reasentamiento esté más cercano a la categoría de desastre natural que a la voluntad individual expresa de los habitantes.

En esta ocasión, como adición a la conclusiones generales que sirven de base para el desarrollo de las propuestas de lineamientos en la materia, enfocados especialmente a la prevención, hemos incorporado como marco de referencia teórica la *ecología política*, a través de la cual proponemos integrar las perspectivas jurídica y económica en un espacio de lo común en el que la justicia social y ambiental se conjugue con procesos económicos de extracción de minerales; en este caso, a partir de la fórmula de internalizar las externalidades, es decir, de integrar al precio y al beneficio de los procesos económicos los costos y las desventajas que se presentan en términos de derechos de las poblaciones y de los impactos en el ambiente.

Las intenciones de Colombia de ingresar al club económico más importante en el ámbito mundial: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se han ido materializando durante los últimos cinco años. En materia ambiental, el país ha recibido evaluaciones y recomendaciones por parte de esta organización, con el fin de que se tengan en cuenta en el diseño de políticas mineras y ambientales.

En este sentido, sobre la política minera y ambiental en el Cesar caben muchas recomendaciones. Según un estudio de la OCDE (2014), “se necesita una inversión mucho mayor que la actual para prevenir y controlar la contaminación y proporcionar la infraestructura ambiental necesaria para que los ciudadanos gocen de buena calidad de vida medioambiental”.

Alguna medidas se han implementado durante los últimos años; por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Gobierno incluyó un capítulo



sobre la sostenibilidad del medioambiente y la prevención de riesgos asociados a la contaminación ambiental. No obstante, según la OCDE, estos avances no constituyen un marco político coherente con el crecimiento verde.

Se hace necesario un conjunto de factores que, en el marco de una política minera, permitan alcanzar los objetivos sobre prevención de los efectos negativos de la explotación minera en Colombia, principalmente en el Cesar. Estos factores permitirán, entre otras cuestiones, prevenir el desplazamiento forzado de poblaciones a causa de la contaminación ambiental, evitar el deterioro de la salud de los habitantes de poblaciones aledañas a los sitios de explotación a causa del mercurio, la contaminación de los ríos y la erosión de la tierra.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta que el Plan Nacional para el Desarrollo Minero resalta unas metas en las que el acento se manifiesta en la prevalencia del proceso económico, a continuación se plantea una serie de recomendaciones sobre política minera, desde una perspectiva de los derechos que formula un contrabalance de lo que el mismo Plan de desarrollo minero estipula. Estas, a su vez, se manifiestan no solo en términos generales, sino que también se ocupan de algunas circunstancias concretas.

Antes de pasar a ese tema, es preciso hacer explícitas las metas mencionadas:

- a) Duplicar la exportación de carbón.
- b) Ubicar los ingresos mineros como una de las primeras fuentes de ingresos del Estado.
- c) Triplicar el área de contratos mineros.
- d) Triplicar el área de explotación básica y lograr el 100% de cobertura.
- e) Fiscalizar el 100% de los contratos.
- f) Ejecutar las agendas ambientales para el desarrollo productivo, competitivo y responsable de la minería.
- g) Generar proyectos de producción limpia de la minería de pequeña escala.

## Recomendaciones sobre la política minera

Ahora bien, en lo que viene a continuación se exponen los temas prioritarios que deben contemplarse en una nueva política minera que integre, por ejemplo, las conclusiones del presente estudio, que, en otras palabras, sugieren una mejor relación entre economía, derechos, sociedad y ambiente.

## Moratoria minera en Colombia

La propuesta de moratoria minera no es nueva; sin embargo, fue copiosamente discutida durante la corta vigencia de la Ley 1382 de 2010, que reformaba el Código de Minas e incluso había sido propuesta por un ex ministro de ambiente (Foro, 2012). De manera simplificada, esta propuesta consiste en suspender el otorgamiento de títulos mineros hasta tanto no se haya avanzado de manera significativa en el ordenamiento ambiental del territorio colombiano.

Dicha propuesta cobra sentido al recordar que tan solo en los primeros diez años del siglo XXI la concesión de títulos mineros tuvo un incremento del 1.089% (Contraloría General de la República, 2011) y que la mayor parte del territorio del Cesar está en proceso de solicitud de licencia ambiental para explotación minera, situación que es aún más preocupante si se tienen en cuenta las debilidades institucionales y de capacidad de control y seguimiento de las autoridades ambientales encargadas de emitir las licencias ambientales, de las cuales en promedio solo niegan el 3% (Toro *et al.*, 2010).

Como consecuencia de la debilidad institucional, y gracias a las movilizaciones y denuncias de los colombianos afectados por los proyectos de minería, así como los informes de la Contraloría, de organizaciones sociales y no gubernamentales y de académicos independientes, es plausible llegar a la conclusión de que no se tienen las condiciones de gobernabilidad necesarias para ejercer un control ambiental y fiscal efectivo sobre procesos de minería, que garanticen el respeto de los límites ambientales y que no produzcan los efectos negativos que ya se vienen presentando (Fierro, 2012).

Entonces, un primer paso para aliviar la inoperancia o ineficiencia administrativa del sector minero, como lo llamó Claudia Jiménez (El Tiempo, 2012) —funcionaria del Ministerio de Minas, que pasó luego a ser la directora ejecutiva de la Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala (SMGE)—, sería efectuar la tarea tantas veces aplazada de organizar y conocer el territorio colombiano. Gracias a ello se tendría conocimiento, por ejemplo, de las zonas que definitivamente —ya sea por su alta vulnerabilidad o por sus servicios ecosistémicos imprescindibles, como el caso de un páramo— deberían ser excluidas de la actividad minera, o de la calidad de las fuentes hídricas, con el fin de saber si es posible añadir aún más vertimientos a las cuencas, que actualmente en su mayoría se encuentran en estado crítico (Ideam, 2010).

Además del ordenamiento ambiental, la moratoria minera brindaría el tiempo necesario para resolver la crisis humanitaria producida por más de medio siglo de conflicto interno, que ha derivado en que más del 10% de la población total se

encuentre en situación de desplazamiento. Tal crisis no puede ser agravada, por lo que debería organizarse el territorio en primer lugar atendiendo a esta situación, esto es, procurando solventar la demanda de tierras de la población víctima del conflicto interno —principalmente desplazados—, así como las víctimas de desplazamiento por desastres ambientales, evitando aumentar el número de estos. Sin lugar a dudas, la solución de una problemática de tal magnitud como la del desplazamiento debería ser resuelta antes de concesionar el territorio para una actividad económica como la explotación minera.

### Configuración de líneas base del ambiente y los recursos naturales

En concordancia con la propuesta de moratoria minera, para que la actividad minera no continúe generando los efectos negativos que ha tenido hasta ahora sobre el ambiente y los derechos humanos, es indispensable contar con información precisa y reciente del estado del ambiente en general y de las condiciones del aire, el suelo, el agua y la población en los casos específicos de explotación minera, como lo son los casos de las veredas Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón.

Si bien esta información es recabada por la empresa interesada en realizar el proyecto y presentada a la autoridad ambiental dentro del estudio de impacto ambiental (EIA), los estudios que se han hecho sobre estos han demostrado que las empresas, en la mayor parte de los casos, llevan a cabo dichos levantamientos de línea base en tiempos reducidos que no permiten alcanzar la confiabilidad y exactitud de las muestras. Sumado a ello, debe considerarse que los proponentes no suelen exaltar las calidades de los recursos naturales ni la totalidad de servicios ecosistémicos que presta el entorno, pues ello les acarrearía un aumento de costes en los planes de manejo. En conclusión, se debe partir del reconocimiento de que la información presentada y recabada por los proponentes es parcializada, pues ello afecta sus intereses y, por tanto, la política minera no puede basarse en la buena fe de estos.

Por ello, urge la elaboración de dichas líneas base, por supuesto, efectuadas por las instituciones gubernamentales. El levantamiento de tal información contribuiría a mitigar la debilidad e incapacidad de las autoridades a la hora de estudiar la factibilidad de un título minero o una licencia ambiental, pues aun contando con la inexistencia de profesionales suficientes para hacer una evaluación de fondo de los estudios presentados por los proponentes, las autoridades tendrían información suficiente para determinar si un determinado proyecto de explotación minera es conveniente o no en un territorio preciso.

Si se tuviera una información fidedigna acerca de la capacidad de abastecimiento de agua dulce de las cuencas del Cesar, así como de la capacidad de sumidero de sus ecosistemas; si se contara con información completa respecto del total de desplazados de la zona, de las principales necesidades básicas insatisfechas y de las actividades económicas que dan sustento a los pobladores —o que podrían brindarlo—; si se tuviera certeza y claridad acerca del uso de recursos naturales que demandan los proyectos de desarrollo y explotaciones mineras de la zona, así como de los impactos ambientales producidos; entonces, una política minera podría desde el nivel general establecer estándares de concesión de títulos que asegurarán tanto la promoción y respeto de los derechos humanos de los pobladores, así como la protección del ambiente y recursos naturales, que son la base para la vida de los campesinos que habitan cerca de las minas de carbón. Además, ello permitiría la garantía de seguridad jurídica a los empresarios y, por ende, el aumento de su confianza inversionista, pues al tener claro el estado del ambiente y las condiciones de la población, es posible garantizar que un determinado proyecto no va generar disputa y resistencia por los recursos naturales o servicios ecosistémicos.

En este sentido, la Corporación Autónoma del Cesar (Corpocesar), en convenio con la empresa K2 Ingeniería, ha realizado estudios de la calidad del aire en zonas mineras del departamento en dos fases. La primera en cuanto al diagnóstico y diseño de redes, con el fin de documentar el fuerte impacto producido por las prácticas en la extracción de carbón; y la segunda, sobre el planteamiento de medidas preventivas y correctivas, con el fin de que la explotación minera en el Cesar no sea el mayor causante de las enfermedades respiratorias y cardiovasculares.

Para llevar a cabo estos estudios de monitoreo, Corpocesar y la empresa K2 Ingeniería han solicitado ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales la exclusión del IVA para los equipos empleados para el monitoreo (Certificación 4281, del 12 de septiembre de 2014, ANLA).

### Cambio en la perspectiva de desarrollo

Este cambio quiere decir que el motor de la política minera ha sido, por lo menos desde el 2001, la búsqueda de “desarrollo” en el sentido economicista del concepto. No obstante, una política de desarrollo fundada en la extracción de recursos naturales no renovables debe comprender que la idea de desarrollo no puede delimitarse a la acepción crematística del concepto, esto es, al incremento cuantitativo de indicadores exclusivamente económicos, como lo son el PIB y la IED.

Por el contrario, un “desarrollo” nacional debería incluir dentro de sus componentes ciertos indicadores como la satisfacción de las necesidades básicas, el índice de desarrollo humano, la disminución de la tasa de morbilidad y mortalidad, el incremento de la tasa de cobertura y calidad en educación y salud. Asimismo, debería incluir elementos como la calidad del aire y de las fuentes hídricas, la capacidad de nuestros ecosistemas como sumideros de carbón. etc.

Entonces, el primer giro que debe dar la política minera como estrategia de desarrollo es la expansión e integralidad de este concepto en los términos explicados anteriormente. La anterior concepción de “desarrollo” es un corolario de la revisión de la totalidad de conflictos ambientales producidos en Colombia por los proyectos de explotación de minerales en general y de carbón en particular.

Como se colige del estudio consumado en las veredas Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón, el aumento en los indicadores económicos no se ha reflejado en la disminución de la línea de pobreza, la mejoría de calidad de vida o una mayor concreción de los derechos de la población que habita los territorios objeto de explotación; por el contrario, las afectaciones a los derechos humanos de las poblaciones involucradas presentan un claro aumento. Entonces, ¿se puede hablar de política minera como promotora de desarrollo en estos casos? ¿Será que los fines de la política minera y del desarrollo deben ser replanteados? ¿Puede definirse el “desarrollo” sin una relación directa con la materialización de los derechos fundamentales de los colombianos?

La renta minera puede contribuir a la distribución de ingresos, al desempeño económico y democracia y, en algunos casos, al contrarrestar el retroceso de algunas poblaciones. El papel fundamental de las instituciones, según la perspectiva neoinstitucional<sup>45</sup>, es contribuir a reducir la incertidumbre en procesos de intercambios impersonales, con la prevalencia de códigos de conducta y de normas que adquieren carácter vinculante para los agentes que contractualmente están participando, y bajo una vigilancia para velar por su cumplimiento a cargo, en última instancia, de una institución única por excelencia, con potestades diferentes a las demás instituciones: El Estado

Las instituciones nacionales, antes de dar las licencias ambientales a las empresas mineras, deben estudiar la relación tripartita entre la comunidad local, el Gobierno central y la empresa minera. Las leyes exigen evaluaciones previas de impacto ambiental y social, como el carácter prioritario del bienestar y desarrollo de las comunidades locales. En el caso de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón, las

45 El neoinstitucionalismo económico pretende introducir las instituciones como componente endógeno en modelos de comportamiento y desempeño económico (Garay, 2013d).

instituciones departamentales y locales no dialogaron con los habitantes de la región para establecer los planes de gestión ambiental y social. La propuesta en el Plan de Desarrollo 2014-2018 es delegar esta función en las autoridades competentes como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, institución con debilidad para el control y la generación de efectos positivos de la minería sobre las condiciones de vida de la población local.

Las recomendaciones de la OECD (2014) se encuentran en la vía de que Colombia promueva un crecimiento socialmente inclusivo (a través de la reducción del indicador NBI, el coeficiente de Gini, aumento del índice de desarrollo humano, entre otros) y ambientalmente sostenible (reducción de los niveles de emisiones de CO<sub>2</sub>, de la contaminación del aire y los ríos, entre otros), enmarcado en las políticas económicas, sociales y ambientales del llamado “crecimiento verde”. En este sentido, Colombia debe avanzar en incorporar estas recomendaciones en niveles tributarios y sociales, para encaminar el crecimiento hacia un crecimiento verde.

### Superación del aislamiento de la política minera: por una política integral

Aunado al ineludible replanteamiento del concepto de “desarrollo” que se ubica en el corazón de la política minera, es imperioso superar el aislamiento que ha predominado en esta y que en gran medida ha sido la causa de los impactos ambientales negativos y de las múltiples violaciones a los derechos humanos asociadas a los grandes proyectos de explotación del carbón. Como consecuencia de la regulación solitaria devenida de la política minera y del desconocimiento de otros sectores productores de política —como el ambiental o las entidades territoriales—, la anticipación de las consecuencias de un proyecto de explotación se convierte en un proceso tortuoso y complicado, lo que finalmente termina provocando conflictos ambientales y sociales, al igual que pasivos ambientales.

Los formuladores de la política minera deben tener claro que las regulaciones mineras tendrán efectos en muchos otros campos —como el social, el ambiental, el ordenamiento territorial, etc.— y ser exponenciales. Así, los corolarios producidos por una regulación o un proyecto de explotación de carbón no serían ocasionados de manera individual y aislada. Prueba de ello es que solo una acción, a saber: la explotación de carbón —en los casos estudiados—, genera primero la contaminación y reducción de las fuentes hídricas y el aumento de material particulado en el aire, afectaciones ecosistémicas que a su vez redundan en la disminución de fauna y flora en el territorio afectado, producido por

las condiciones adversas. Y ello finalmente acarreará la violación de los derechos de los pobladores, que verán vulnerados sus derechos a la salud, al disfrute de un ambiente sano, a la seguridad alimentaria, a la vida e incluso a la propiedad privada.

Entonces, si la política y la explotación mineras generan una multiplicidad de efectos ambientales y de vulneraciones sobre distintos tipos de derechos de la población implicada, entonces la política pública en general y la minera en particular deberían actuar de manera integral en orden a cumplir los mandatos del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia: “Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

En términos generales puede decirse que no existe una valoración de los daños causados en los tres corregimientos, entendidos como las pérdidas significativas en el bienestar, causadas por detrimentos en los recursos naturales renovables (agrícolas) que superan los niveles determinados aceptables en términos legales y que han sido resultado de una actividad minera.

Al no contar con información sobre la magnitud de los daños ambientales que originan estos pasivos mineros, no es posible hoy estimar el valor real de estos pasivos. No obstante, recientemente se han generado varios indicadores que permiten formarse una primera idea acerca de la gran dimensión de estos pasivos, en varias direcciones: la cobertura de las autorizaciones ambientales sobre el total de títulos mineros otorgados en el país; la incidencia de títulos mineros otorgados en áreas de especial interés para la conservación de la biodiversidad; la cobertura de los títulos mineros con relación a las unidades de producción identificadas en el reciente censo minero; la cobertura de las autorizaciones ambientales, a partir de estas mismas unidades de producción minera; y la cobertura de la obligación de pagar regalías por parte de dichas unidades de producción (Contraloría General de la República, 2011).

Analizados estos indicadores, se observa con poca claridad que todos ellos reflejan muy bajos índices de cobertura de las medidas y los instrumentos de regulación y control disponibles en el país para prevenir la existencia y corregir las implicaciones de estos pasivos. En algunos casos, porque la propia legislación minera ha logrado, de manera poco aceptable, definir para el propio sector unas normas ambientales mucho más laxas que las vigentes para el resto de la actividad productiva del país.

Una de las conclusiones de esta investigación son los efectos negativos de las actividades mineras que se generan en múltiples campos de manera simultánea. Por ello, es apenas lógico que las estrategias elaboradas por el Estado deban proyectarse de forma integral. Así, entonces, la integralidad de la política pública y

la consecuente formulación de la política minera en comunicación, coordinación y retroalimentación con la política ambiental, social, territorial, de salud, etc., no solo es un imperativo constitucional y ético, sino además lógico y pragmático, atendiendo a los resultados investigativos de los estudios de caso como el presente.

### Revisión del régimen tributario (sin exenciones tributarias)

Con el fin de hacer de la minería una verdadera actividad promotora de desarrollo económico, es necesario configurar un régimen claro de obligaciones tributarias, así como fortalecer y asegurar la capacidad fiscalizadora del Estado. Solo de esta manera se podrá conocer con exactitud si el sistema de contratos de concesión resulta ser el más costo-eficiente.

La necesidad de tal revisión surge de las continuas denuncias que han hecho los expertos, según las cuales el gobierno colombiano estaría subsidiando a las empresas mineras y petroleras mediante exenciones tributarias, contratos de estabilidad jurídica y descuentos sobre regalías (ABC Colombia, 2013; Fierro, 2012; Cinep, 2012; Razón Pública, 2012). Si se tienen en cuenta los pobres resultados en el ámbito de respeto de derechos humanos, calidad de vida y bienestar de las poblaciones en cuyos territorios se han llevado a cabo proyectos de minería, se comprobará que existe un enorme fundamento fáctico que apoyaría la tesis de que los ingresos percibidos por la nación con ocasión de las regalías no corresponden con el nivel, la cantidad y los impactos negativos producidos por la explotación.

En este sentido, la Unidad de Planeación Minero Energética (2011) presenta los resultados de un estudio contratado para calcular el indicador económico que mide la participación del sector minero en los ingresos del Estado colombiano, entendido como el *Government Take*. En este estudio se establece que el indicador de *Government Take* de Colombia alcanza tan solo el 22%, lo cual implica que por cada 100 pesos que produce la industria minera en el país con la explotación de los suelos, el Estado colombiano solo recibe 22 pesos. Este indicador se acerca al índice *Government Take* de Chile, cuyo valor alcanza el 26%. Chile es el país con mayores beneficios mineros en América Latina, con un puntaje de 78,5, seguido de Colombia, con un puntaje de 71,7 según el índice de libertad económica de The Heritage Foundation (2015).

La nueva política minera debería considerar este punto teniendo en cuenta que el PIB minero duplicó en crecimiento al PIB nacional en el 2010. Si bien estos resultados son buenos para el país en términos de flujos de capital, debemos también entender que esto no es suficiente; es necesario que Colombia entre en el periodo de transición hacia un crecimiento sostenible, en concordancia con el medioambiente.



Para lograr esto, el recaudo tributario del Gobierno gracias a la explotación minera de recursos naturales debe incrementarse, para responder a los efectos negativos que las prácticas de extracción han provocado sobre los suelos y las poblaciones aledañas a las áreas de explotación.

Adicionalmente, el nuevo sistema de regalías debe contribuir a reducir las brechas de ingreso que existen entre las regiones del país y garantizar que los recursos destinados al desarrollo de la infraestructura sean empleados para este fin. También es necesario crear un esquema de impuestos destinados a recaudar ingresos, en función de aumentar el presupuesto que se destina a gasto público ambiental, ya que según la OECD (2014, p. 81), el nivel de gasto ambiental de Colombia es bajo en comparación con los países de la OECD.

## Exigencia de licencia ambiental a la etapa de exploración

Al otorgar los contratos de concesión a las empresas en Colombia, los habitantes de la región donde se localiza la mina de carbón desconocen los efectos en las condiciones ambientales por la cantidad de partículas generadas en la explotación. La salud de la población está igualmente asociada a las condiciones de vida y abandono socioeconómico.

Las actividades mineras en una región deben evaluarse desde una perspectiva multidimensional, con diferentes interacciones entre al menos diez dimensiones diferenciadas: social, cultural, institucional, ecológica, económica, política, territorial, tecnológica, global y sistemática; es decir, llaman la atención sobre la gran complejidad de los impactos que las actividades mineras, especialmente de gran escala, generan sobre todo el tejido de relaciones en el interior de las comunidades locales y de las relaciones de ellas con el resto del entorno nacional e internacional (Garay, 2013d, p. 31).

El papel de las corporaciones regionales en el control y monitoreo de contaminantes derivados de la minería del carbón resulta casi invisible en la práctica. En este sentido, las comunidades no cuentan con información fiable ni oportuna sobre la calidad del ambiente en que habitan. La evaluación de los macroproyectos mineros para determinar el otorgamiento de la licencia ambiental es precaria; la institucionalidad ambiental no cuenta con los profesionales, el tiempo de análisis, ni la experiencia suficientes para determinar si efectivamente la información aportada es veraz, ni si las medidas de manejo ambiental son suficientes para prevenir los impactos ambientales generados. Esta situación es aún más precaria en las entidades ambientales regionales que evalúan los proyectos mineros de mediana a pequeña escala; en dichas entidades, los recursos humanos, económicos y logísticos son aún más

limitados que en la ANLA (Garay, 2013d). En 2008, González (citada en Garay, 2013d, p. 117) dice al respecto:

El nivel de concertación es el acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupos de una colectividad definen la solución más conveniente para un problema y los medios de ejecutarla. Le sigue el nivel de decisión, que es la adopción de una idea o de una forma de actuación sobre un problema, acogida a partir de la formulación de dos o más alternativas. Luego está el nivel de gestión, que es el manejo de un conjunto de recursos de muy diversa índole, destinada a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado final (p. 17).

La participación ciudadana en los planes de gestión ambiental y social es baja, y el tema no se considera a profundidad en la legislación ambiental. Los estudios de impacto ambiental por lo general se delegan a las empresas mineras, que no le dan importancia a la caracterización social. Además, las autoridades ambientales tampoco consideran los efectos sociales al aprobar las licencias ambientales.

Desde la expedición del cuarto decreto reglamentario del título VIII de la Ley 99 de 1993, sobre la licencia ambiental, Decreto 1728 de 2002, se eliminó la exigencia de licencia ambiental a la actividad de exploración minera. Sin embargo, dicha exclusión se hizo sin ningún fundamento jurídico o técnico, incluso contradiciendo lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, que estipula como obligatoria la licencia ambiental para “el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”.

Y precisamente el artículo 78 del Código de Minas (Ley 685 de 2001) enuncia que los trabajos de exploración tendrán como uno de sus objetivos determinar “el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar estos trabajos y obras”. Esto quiere decir que el Código reconoce que la exploración minera puede producir impactos sobre el ambiente, lo cual ha sido verificado en distintos estudios de caso, como en Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón; y a pesar de existir el deber legal de someter dicha actividad al proceso de licenciamiento ambiental, no se considera el entorno social<sup>46</sup>.

Por esta razón, una condición mínima para asegurar el cumplimiento de los deberes constitucionales del Estado, en especial la protección, el respeto y el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, requiere que la actividad de exploración minera, de comprobado impacto social y ambiental, se someta de nuevo al proceso de licenciamiento ambiental.

46 Términos fijados en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993.

## Recomendaciones concretas en los casos de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón

Por último, basta señalar las recomendaciones concretas para el caso de estudio referido. Para ello, en primer lugar, es importante reconocer que existen distintas maneras de definir los “derechos”, y la acepción más común en el derecho colombiano es aquella que los divide en tres categorías y los asocia a tres principios fundamentales que definen el tipo de comportamiento que debería tener el Estado.

Así, en primer lugar identificamos los *derechos civiles o políticos* (el estándar del Estado liberal), asociados al principio de libertad (también llamados “derechos de libertad”) y que exigen para su cumplimiento la abstención o acciones negativas (no hacer) por parte del Estado. En segundo lugar estarían los *derechos sociales, económicos y culturales*, agrupados bajo el principio de igualdad y que exigen acciones positivas (obligación de hacer) por parte del Estado para su efectiva consecución. Por último, estarían los denominados *derechos ambientales*, ubicados bajo la égida del principio de solidaridad, y que necesitan para su protección acciones negativas y positivas por parte del Estado (Mesa, 2007).

Desde esta perspectiva, los derechos podrían ser definidos como la capacidad que tienen los ciudadanos de exigirle al Estado la ejecución de acciones negativas o positivas según el tipo de demanda social. Sin embargo, como se ha confirmado en el presente estudio de caso, y como se ha podido observar en la mayoría de conflictos ambientales suscitados por los grandes proyectos mineros, tal concepción de los derechos no ha sido fructífera y ha derivado en la afirmación y el respeto de los derechos humanos vulnerados por la actividad minera en apenas algunos casos.

Tal dificultad en la defensa y garantía de los derechos humanos vulnerados por la actividad minera en el sistema jurídico colombiano nos lleva a reflexionar acerca de las condiciones que sostienen dicho estado de cosas. Las causas son múltiples y han sido identificadas en el acápite anterior; no obstante, dichos defectos se reconocen en el macronivel institucional, y en virtud del sistema democrático que poseemos desde la Constitución de 1991, no puede ser transformado de manera inmediata.

Es entonces justo, después de efectuar dichas comprobaciones, saber que institucionalmente no existen mecanismos que garanticen el cumplimiento de los derechos fundamentales vulnerados por la actividad minera y que la vía del litigio jurídico ha brindado escasos resultados en esa dirección. Por ello surgen estos interrogantes: ¿cómo defender los derechos de las comunidades que están siendo vulnerados actualmente por las actividades mineras? ¿Cómo garantizar a los pobladores de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón el respeto de sus derechos a la vida, la salud, el ambiente sano y la dignidad?

La respuesta no es fácil ni definitiva, pero lo que una investigación como la presente sugiere es que debe ser formulada en una clave diferente a la que hasta ahora ha sido intentada. Para ello debe abrirse la perspectiva del concepto de “derechos” que se perfila como hegemónica. En ese orden de ideas se planteará una reflexión que partirá de una nueva concepción de derechos dirigida a superar la fundamentación y tridivisión propuesta por el Estado liberal, la cual girará en torno al imprescindible fortalecimiento de la participación ciudadana.

Desde la perspectiva de Ferrajoli (citado en Mesa, 2007), un derecho nace cuando alguien sufre la violación de un “bien vital” y la considera intolerable; en este sentido, el “derecho” sería entonces la capacidad de reacción ante una agresión, lo cual derivaría en la consideración de este como una resistencia, y no como una concesión del más fuerte. Por ello, para el teórico italiano, los derechos humanos se estructuran como las leyes del más débil, porque surgen como un proceso de resistencia y de lucha proactiva que ha derivado después de una serie de vulneraciones al establecimiento de un derecho.

Tal disquisición acerca de la fundamentación de los derechos nos llevaría a una conceptualización de los derechos humanos como un conjunto de procesos sociales, económicos, normativos, políticos y culturales que abren y consolidan espacios de lucha por una particular concepción de “dignidad humana”, construida por aquellos que han sufrido el quebrantamiento de sus “bienes vitales” (Mesa, 2007, p. 46). En conclusión, los derechos humanos no son conquistas logradas que permanecen en el tiempo, sino más bien el término convencional a partir del cual se ha intentado resumir la ancestral lucha de los seres humanos por conseguir los bienes necesarios para una vida digna, y no únicamente las garantías jurídicas a la hora de defenderlos (Herrera Flores, 2005, p. 323, citado en Mesa, 2007, p. 44).

Desde esta particular óptica que concibe a los derechos humanos como una constante lucha hacia la dignidad humana, ya no como concesiones del Estado que pueden ser demandadas mediante los instrumentos jurídicos brindados por él, una tridivisión de los derechos pierde sentido, pues como se vio, las violaciones y los daños sufridos por las poblaciones estudiadas se han ocasionado de manera simultánea e interrelacionada, sin atender en grado alguno a la división de derechos civiles y políticos, económicos, culturales o ambientales.

El conjunto de derechos humanos concebidos en esta perspectiva, que autores como Mesa (2007) y Santos (2003) han denominado “derechos ambientales”, tendrían que ser vistos y tratados como derechos a la participación ciudadana en materia ambiental; ello quiere decir que las exigencias de participación y de derechos sobre el territorio de la población afectada no pueden plantearse solamente desde la lógica de los “derechos” que propone el sistema actual colombiano, sino que deben trascender hacia acciones que conciban el derecho

como un campo posible de ser transformado hacia una definición de desarrollo fundamentada en la idea de dignidad humana construida por los débiles.

En esa dirección tienen lugar las propuestas de fortalecimiento de derechos fundamentales como el de la consulta previa y la extensión de este derecho a las comunidades campesinas como las referidas en este estudio; proposición que desde la teoría de los derechos liberal tradicional no podría tener lugar, pero que desde una nueva teoría de los derechos como la presentada cobra total sentido, como ya ha sido demostrado y fundamentado por autores como Quesada Tovar (2013).

Las nuevas demandas y estrategias de reivindicación de derechos deben estar encaminadas de acuerdo con el derrotero trazado. Por supuesto, una perspectiva tal no ofrece soluciones de corto plazo; sin embargo, abre un nuevo camino, una alternativa inexplorada que no parece estar destinada al naufragio y la miseria de la mendicidad de los derechos al que la configuración del sistema de derechos vigente en Colombia y en el mundo ha llevado a los más desfavorecidos.

A todo lo anterior debe sumarse el hecho de que las poblaciones de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón forman parte de la Jagua (departamento del Cesar), uno de los 41 distritos mineros de Colombia, heterogéneos entre ellos (debido a diversos factores que pueden influir en que las relaciones entre las empresas mineras y las comunidades sean conflictivas). Según Benavides (2014), “el diseño de las políticas para el sector minero debe considerar la asimetría que caracteriza la relación entre comunidades locales y empresas mineras”; por ello, el Gobierno debe establecer un marco de política pública, en términos económicos y sociales único para la región minera en el Cesar.

Esta política debe contemplar al Estado no como un árbitro en la solución de problemas que se generan en los procesos de explotación minera, sino como garante de que el interés público sea defendido, así como defensor de los derechos humanos de los habitantes de los municipios que forman parte de las zonas mineras.

En consecuencia, la política minera para el Cesar debe garantizar el monitoreo y control sobre los recursos de regalías que son destinados a proyectos de inversión pública y social, en términos de infraestructura vial y de servicios públicos. Esto con el fin de garantizar que los dineros para proyectos de inversión lleguen en su totalidad a cumplir los objetivos tendientes a mejorar la distribución del ingreso en los municipios que son objeto de explotación minera, la reducción de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y reducir los riesgos por enfermedades respiratorias a causa de la contaminación ambiental, lo cual incluye reducir los costos ambientales para proveer un ambiente adecuado para el desarrollo sostenible.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABColombia (2013). Regalándolo todo: las consecuencias de una política minera no sostenible en Colombia. Recuperado de <http://goo.gl/dNJCHP>
- Abogados sin Fronteras Canadá (ASFC) (2013). *Lineamientos sobre el derecho a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado*. Recuperado de <http://goo.gl/Gs2ALK>
- Agencia Nacional de Minería (2013). *The National Agency of Mining is the Point of entry for Companies Conducting Mining Business in Colombia*. Recuperado de <http://goo.gl/l2m2Zv>
- Agencia Nacional de Minería (2014). *Lineamientos para la gestión social*. Bogotá: Autor.
- Alianza Mundial de Derecho Ambiental (2010). *Guía para evaluar EIAs de proyectos mineros*. Recuperado de <http://goo.gl/Qh52ys>
- Ámbito Jurídico (2012). Corte Constitucional reitera inexequibilidad de Código de Minas. Recuperado de <http://goo.gl/YsA5JD>
- Arango, R. (2012). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (2015). Auto 468 del 9 de febrero de 2015. Recuperado de <http://goo.gl/odFXZB>
- Auty, R. (1993). *Sustainable development in mineral economies: the resource curse* (tesis doctoral). Nueva York: Routledge.
- Banco Asiático de Desarrollo (BAD) (2012). *Resettlement framework*. Recuperado de: <http://goo.gl/yWGq4G>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? *Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Recuperado de <http://goo.gl/o1jbp5>
- Banco Mundial, Departamento de Medio Ambiental y Desarrollo Social (2002). *Manual para la preparación de un plan de acción para el reasentamiento Promoción de inversiones privadas sostenibles*. Recuperado de <http://goo.gl/eeANNw>
- Barton, B. y Zillman, D. N. (2002). Underlying concepts and theoretical issues in public participation in resources development. En *Human Rights in Natural Resource Development: Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources* (pp. 77-119). Londres: Oxford.
- Bonet, J. y Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. Cartagena: Banco de la República.
- Cadena, Á. y Pinzón, W. (2011). Clusters minero energéticos en Colombia: desarrollo, hallazgos y propuestas. *Revista de Ingeniería*, 34, 49-60.
- Castillo Daudí, M. (2011). Derechos humanos y protección del medio ambiente: nuevas aportaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En *El medio ambiente como objeto de tutela del Derecho Internacional*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2011). *Conflictividad en el sector minero energético en Colombia*. Recuperado de <http://goo.gl/SEhTkV>
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2012). *Minería, conflictos sociales y violación a los derechos humanos en Colombia*. Recuperado de <http://goo.gl/44jIzR>
- Colombia Punto Medio (2013). Doce razones para una moratoria minera indefinida. Recuperado de <http://goo.gl/bntUag>
- Congreso de la República de Colombia (1981). Ley 56 de 1981, por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras, y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras. *Diario Oficial* 35.856.
- Congreso de la República de Colombia (1991). *Constitución política de Colombia*. Recuperado de <http://goo.gl/GVlvJ7>
- Congreso de la República de Colombia (1993a). Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. *Diario Oficial* 41013.
- Congreso de la República de Colombia (1993b). Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 41.146.
- Congreso de la República de Colombia (2001a). Ley 681 de 2001, por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles. *Diario Oficial* 44.515.
- Congreso de la República de Colombia (2001b). Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 44522.
- Congreso de la República de Colombia (2010). Ley 1382 de 2010, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas. *Diario Oficial* 47618.
- Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. *Diario Oficial* 48102.
- Consejo de Estado (1998). Sentencia de 20 de agosto de 1998. Consejero ponente: Manuel Urueta Ayola. expediente 4599.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (2012). *El derecho fundamental a la consulta previa*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Contraloría General de la República (2006). Estado actual del licenciamiento ambiental en Colombia. En *Estado de los recursos naturales y del ambiente*. Bogotá: Autor.
- Contraloría General de la República (2011). *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011. Informes Constitucionales*. Recuperado de <http://goo.gl/ppO60k>
- Contraloría General de la República (2012). *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2011-2012*. Recuperado de <http://goo.gl/fzLsrD>
- Contraloría General de la República (2013). *Evaluación del proceso de reasentamiento poblacional por minería del carbón en el departamento del Cesar. Actuación especial de auditoría*. Recuperado de <http://goo.gl/3QocSM>
- Coronado, S. et al. (2014). Minería y conflictos en el Caribe colombiano. Hacia una ecología política en la minería de carbón. Bogotá: Cinep, Programa por la paz.



- Corporación Financiera Internacional (2012). Norma de desempeño 5: Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario. Recuperado de <http://goo.gl/6y6ovT>
- Corte Constitucional de Colombia (1992a). Sentencia T-411 de 1992. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <http://goo.gl/XCXPXm>
- Corte Constitucional de Colombia (1992b). Sentencia T-411DE 1992. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <http://goo.gl/PLKvHF>
- Corte Constitucional de Colombia (1996). Sentencia C-433 de 1996. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de <http://goo.gl/UCCvli>
- Corte Constitucional de Colombia (1999). Sentencia T-046 de 1999. Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara. Recuperado de <http://goo.gl/qpNoSm>
- Corte Constitucional de Colombia (2002). Sentencia C-339 de 2002. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería. Recuperado de <http://goo.gl/9iG5iE>
- Corte Constitucional de Colombia (2004). Sentencia C-988 de 2004. Magistrado ponente: Humberto Sierra Porto. Recuperado de <http://goo.gl/jQbSBP>
- Corte Constitucional de Colombia (2009). Sentencia T-769 de 2009. Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado de <http://goo.gl/oeKwI5>
- Corte Constitucional de Colombia (2010). Sentencia C-703 de 2010. Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de <http://goo.gl/jorHg6>
- Corte Constitucional de Colombia (2011b). Sentencia C-366 de 2011. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de <http://goo.gl/1EFXPt>
- Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia T-348 de 2012. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de <http://goo.gl/CJ2xKa>
- Corte Constitucional de Colombia (2013). Sentencia-154 de 2013. Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado de <http://goo.gl/X6hp7I>
- Corte Constitucional de Colombia (2014). Sentencia T – 204 de 2014. Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos. Recuperado de <http://goo.gl/oDsSEf>
- Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) (s. f.). Cuentas nacionales. Información. Recuperado de <https://goo.gl/vgh46c>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002). *Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado comunitario*. Recuperado de <https://goo.gl/aST7Ye>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006a). *Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: desarrollo para todos* (tomo I). Recuperado de <https://goo.gl/Zhc9uw>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006b). *Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: desarrollo para todos* (tomo II). Recuperado de <https://goo.gl/9y14Z1>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010). *Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para todos* (tomo I). Recuperado de <https://goo.gl/01tcru>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Recuperado de <https://goo.gl/UniOOx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *Bases del Plan de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación* (versión para el Congreso). Recuperado de <https://goo.gl/qmd9lf>



- Drummond Ltda. (2014). Proceso de reasentamiento. Recuperado de <http://goo.gl/PPf82o/>
- El Espectador (2011). Títulos mineros aumentaron 1089%. Recuperado de <http://goo.gl/kGrSZt>
- El Espectador (2012). Moratoria minera nacional. Recuperado de <http://goo.gl/cVgmIS>
- El Espectador (2013). Los 12 puntos para la moratoria minera. Recuperado de <http://goo.gl/OL0jpe>
- El Pilón (2014). Vereda Plan Bonito será reasentada. Recuperado de <http://goo.gl/h3wVam>
- El Tiempo (2012). Lo bueno y lo malo que ha pasado en dos años en la locomotora minera. Recuperado de <http://goo.gl/LsH3Ws>
- Enríquez, H., Barreto, C., Caro, C. y Campo, J. (2013). Precio del suelo y regalías en Colombia: un análisis espacial para los municipios productores de petróleo. *Desarrollo y Sociedad*, 71, 193-225.
- Escobar, A. (2010) *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Chapel Hill, Estados Unidos: Universidad de Carolina del Norte, Departamento de Antropología.
- Federación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2007). *Impacto de la inversión extranjera en Colombia: Situación actual y perspectiva*. Recuperado de <http://goo.gl/gMQcly>
- Federación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2013). *Impacto socioeconómico de la minería en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de: <http://goo.gl/H86U-ym>
- Fierro Morales, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: ILSA.
- Foladori, G. (2005), ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. México: Miguel Ángel Porrua, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Foro Nacional Ambiental (2012). *La regulación ambiental y social de La minería en Colombia: comentarios al proyecto de Ley de reforma al código de minas*. Recuperado de <http://goo.gl/3FVh3G>
- Franco, A. (2014). *El reasentamiento involuntario a raíz de la actividad minera y su efecto en las transformaciones socio-espaciales en el corregimiento de Providencia, Antioquia*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno.
- Fundación para Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2007). *Impacto de la inversión extranjera en Colombia: situación actual y perspectiva*. Recuperado de <http://goo.gl/EzvGVq>
- Galvis Navarrete, L. M. (2012). *El derecho a un medio ambiente sano*. Recuperado de <http://goo.gl/zi5BMI>
- Garay, L. (Dir.) (2013d). *Minería en Colombia. Derechos, Políticas públicas y gobernanza*. Bogotá: Contraloría General de la República. Recuperado de <http://goo.gl/fxolIw>
- Garay, L. (Dir.) (2013a). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá: Contraloría General de la República. Recuperado de <http://goo.gl/rReZhd>
- Garay, L. (Dir.) (2013b). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Contraloría General de la República. Recuperado de <http://goo.gl/Ku1mxs>
- Garay, L. (Dir.) (2013c). *Minería en Colombia. Derechos, Políticas públicas y gobernanza*. Bogotá: Contraloría General de la República. Recuperado de <http://goo.gl/SG8Znq>
- Glucker, A. N. et al. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 104-111.

- González, L. (2011). Desalojos forzados, reasentamientos involuntarios y derechos de las comunidades. En: *Megaminería y reasentamientos forzados* (pp. 7-30). Bogotá: Instituto de Estudios para el desarrollo y la Paz.
- Gudynas, E. (2012). *Estado compensador y nuevos extractivismos*. Recuperado de <http://goo.gl/FGsbUp>
- Hawkins, D. (2014). *El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera*. En: Análisis 1/2014 *La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Holguín, G. (2011). *Caracterización del caso El Hatillo. Actores dinámicos y conflictos*. Bogotá: Pensamiento y Acción social. Recuperado de <http://goo.gl/gYpSvA>
- Hughes, R. (1998). Environmental impact assessment and stakeholder involvement. *Environmental Planning Issues*, 11. Recuperado de <http://goo.gl/sX5N56>
- Instituto de Ciencia Política (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y Plan Nacional de Inversiones. *Boletín 65*. Recuperado de <http://goo.gl/fzHMoe>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam) (2012). *Informe del estado de la calidad del aire en Colombia*. Bogotá: Autor.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam) (2013). *Informe del estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables*. Bogotá: Autor.
- Leff, E. (2003). La ecología política en América Latina: un campo en construcción. *Sociedade e Estado*, 18(1/2), 17-40.
- León, P. y Canal, X. (2013). *Minería en Colombia: análisis demográfico y perspectivas populares. Avances de Investigación. GT: Medio ambiente, sociedad y desarrollo sustentable*. Recuperado de <http://goo.gl/c6iSQd>
- Martínez-Alier, J. (2004). Los conflictos ecologico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1(21). Recuperado de <http://goo.gl/XBqZCo>
- Martínez-Alier, J. (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. *Revista Papeles*, 103. Recuperado de <https://goo.gl/c6k7yh>
- Mesa Cuadros, G. (2007). *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa Cuadros, G. (2011). Elementos para una teoría de la justicia ambiental. En *Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el Estado Ambiental de Derecho* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo de Colombia (2010a). Resolución 0970 de 2010, por la cual se establece la participación de las empresas Drummond Ltd., C.I. Prodeco S.A., Compañía de Carbones del Cesar S.A., hoy Sociedad Colombian Natural Resources I Sas y Emcarbon S.A., hoy Vale Coal Colombia Ltd. Sucursal Colombia, en el proceso de reasentamiento de comunidades ubicadas en el área de influencia de la explotación minera de carbón desarrollada por estas en el departamento del Cesar y se toman otras determinaciones. Recuperado de <http://goo.gl/MmYA13>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo de Colombia (2010b). Resolución 1525 de 2010, por la cual se resuelven recursos contra la Resolución 0970 de 2010. Recuperado de <http://goo.gl/9bFSMH>

- Ministerio de Minas y Energía de Colombia (2014). *Experiencias, acciones y retos sectoriales frente a los pasivos ambientales mineros en Colombia*. Recuperado de <http://goo.gl/KbMszJ>
- Ministerio de Minas y Energía de Colombia (2011a). Decreto 4134 de 2011, Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería. Recuperado de <http://goo.gl/HEDx59>
- Morales, V. y molina, C. (2003). Reasentamiento involuntario: integración y civilización. *Bitácora*, 7(1), 19-25.
- Morales-Torrado, C. A. (2011). Variedades de recursos naturales y crecimiento económico. *Desarrollo y Sociedad*, 68, 7-45.
- O'faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19-27.
- Observatorio de Discriminación Racial (2011). *La disputa por los recursos naturales en los territorios afrocolombianos. El caso de Buenos Aires y Suárez (Cauca) desde una perspectiva de derechos humanos*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de <http://goo.gl/YmqdJE>
- Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia (2011). *El sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Olivero Verbel, J. (2011) *Efectos de la minería en Colombia sobre la salud humana*. Recuperado de <http://goo.gl/0rvJHi>
- Oñate Acevedo, F. (2014). Pueblos desplazados por el carbón, El Pilón. <http://goo.gl/TXLfVm>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992a). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992b). Convenio de Diversidad Biológica. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2007). *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.
- Organización de Naciones Unidas (2013). Asamblea General. Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Recuperado de <http://goo.gl/R71BD8>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1969). Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014). Evaluaciones del Desempeño Ambiental, Colombia. Recuperado de <http://goo.gl/rpKoHE>
- Ortega, J. E. et al. (2013). *Política ambiental: políticas públicas* (tesis de maestría). Recuperado de <http://goo.gl/GQRkEd>
- Parra, O. (2011). *Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante el Sistema interamericano*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Perry, G. y Olivera, M. (2012). *Petróleo y minería: ¿bendición o maldición?* Bogotá: Banco Mundial y Fedesarrollo.
- Picollotti, R. y Bordenave, S. (2002). *La justiciabilidad del derecho ambiental desde una perspectiva de derechos humanos*. Recuperado de <http://goo.gl/j4Djc8>
- Ponce, A. (2012). *¿Cuál locomotora? El desalentador panorama de la minería en Colombia* (1.<sup>a</sup> ed.). Bogotá: Debate.

- Portafolio (2013a). La “locomotora” minera se frenó en primer semestre. Recuperado de <http://goo.gl/aa8F9I>
- Portafolio (2013b). Colombia reduce meta de producción de carbón para 2013. Recuperado de <http://goo.gl/wR8Mge>
- Presidencia de la República de Colombia (1974). Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Presidencia de la República de Colombia (1994). Decreto 1753 de 1994, por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.
- Presidencia de la República de Colombia (1995). Decreto 501 de 1995, por el cual se reglamenta la inscripción en el registro minero de los títulos para la explotación de minerales de propiedad nacional.
- Presidencia de la República de Colombia (1997). Decreto 883 de 1997, por el cual se regulan de manera general algunas actividades y se define un instrumento administrativo para la prevención o el control de los factores de deterioro ambiental.
- Presidencia de la República de Colombia (2014). Decreto 2041 de 2014, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Documento territorial de aceleración de los ODM: en municipios del Cesar, Colombia: Chimichagua, El Paso, La Gloria y González*. Bogotá: Davinci Editores.
- Programa Mundial de Alimentos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia y Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2013). *Informe conjunto de misión a las veredas El Hatillo y Plan Bonito (El Paso) y Boquerón (La Jagua de Iribico) en el departamento del Cesar*. Recuperado de <http://goo.gl/qAzlHi>
- Quesada Tovar, C. E. (2013). Derecho a la consulta previa para comunidades campesinas. Recuperado de <http://goo.gl/C9OUCX>
- Ramírez, F. (2011). *Gran minería y derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Funtraenergética.
- Razón Pública (2012). Subsidios para la gran minería: dónde están, cuánto nos valen. Recuperado de <http://goo.gl/9Fw8dt>
- Razón Pública (2014). Inversión extranjera, minería y desarrollo local. Recuperado de <http://goo.gl/9FLnqN>
- Reina Castillo, O. (2004). La protección judicial de los derechos sociales. Bogotá: Leyer.
- Rodríguez, C. (Dir.) (2010). *La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rudas, G (2014a). *Inversión extranjera, minería y desarrollo local en Colombia*. Recuperado de <http://goo.gl/sXVGT>;
- Rudas, G. (2014b). *Notas sobre la minería de carbón a gran escala en Colombia*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Rudas, G. et al. (2013). *Minería en Colombia: derecho, políticas públicas y gobernanza*. Bogotá: Contraloría General de la República. Recuperado de: <http://goo.gl/WZSkTG>
- Sanabria, W. y Campo, J. (2013). Recursos naturales y crecimiento económico en Colombia: ¿maldición de los recursos? *Perfil de Coyuntura Económica*, 21, 17-37.

- Sánchez Supelano, L. F. (2012). El derecho al ambiente sano: esquemas de reconocimiento constitucional y mecanismos judiciales de protección en el derecho comparado. Recuperado de <http://goo.gl/GPg4NM>
- Silva, R. (2001). Minería, medio ambiente y paz. Foros para la Formulación Democrática de una Política Minera.
- Soler Villamizar, J. P. (2012). *Locomotora minero-energética: mitos y conflictos ambientales*. Bogotá: Indepaz.
- The Heritage Foundation (2015). *Puntos destacados del Índice 2015 de Libertad Económica: fomentando oportunidad económica y prosperidad*. Recuperado de <http://goo.gl/diIJmT>
- Tierra Digna (2013). *Reflexiones sobre los impactos en derechos humanos de la minería a gran escala en Colombia y América Latina*. Recuperado de <http://goo.gl/mRLJvK>
- Toro Calderón, J. J. (2009). *Análisis constructivo del proceso de evaluación de impacto ambiental en Colombia. Propuestas de mejora*. Granada: Universidad de Granada.
- Toro, J. *et al.* (2010). Environmental impact assessment (EIA) in Colombia: critical analysis and proposals for improvement. *Environmental Impact Assessment Review*, 30, 247-261.
- Trujillo, L. F. (2012). *El nuevo código de minas: ¿qué podemos esperar?* Recuperado de <http://goo.gl/skhnyb>
- Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia (UPME) (2006). Plan Nacional de Desarrollo Minero, visión 2019. Recuperado de <http://goo.gl/83tqRH>
- Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia (UPME) (2012a). Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014. Recuperado de <http://goo.gl/ksBHnk>
- Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia (UPME) (2012b). Perspectivas de la industria minero energética para Colombia”. Recuperado de <http://goo.gl/PkSPtd>
- Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia (UPME), Sistema de Información Minero Colombiano (2013). *Bases de datos estadísticas sobre el sector minero Colombiano*. Bogotá: Autor.
- Vargas, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídica”. En L. Garay (Dir.), *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (pp.57-82). Bogotá: Contraloría General de la República. Recuperado de: <http://goo.gl/W4AE6A>
- Vásquez Avellaneda, D. M. (2008). *Hacia la consolidación del derecho al ambiente sano como un derecho fundamental*. Recuperado de <http://goo.gl/i16cVH>
- Wagner, L. (2008). La lucha contra la contaminación y el saqueo: de las movilizaciones en Mendoza a la unión de las reivindicaciones socioambientales en América Latina. *História Unisinos*, 12(3), 195-206.
- Williamson, J (1990). What Washington Means by Policy Reform. Recuperado de <http://goo.gl/R2Sajz>
- Wood, C. (2002). *Environmental impact assessment, a comparative review*. Londres: Prentice House.
- Zuluaga, C. (2004). *Desplazamiento y reasentamiento involuntario de población. ¿Cómo medir los impactos sobre el bienestar de los hogares?* (tesis de maestría). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía.





Editado por la Universidad Católica de Colombia en  
marzo de 2016, en papel propalibros de 75 g.,  
en tipografía Times New Roman, tamaño 11 pts.

Publicación digital  
Hipertexto Ltda.

Impreso por:  
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

*Sapientia aedificavit sibi domun*

Bogotá, D. C., Colombia

El filósofo griego Aristóteles, en su obra la *Política*, estableció el término *oikonomía* (*οικονομία*), entendido como la economía de la casa y que presenta una marcada diferencia con *crematística*, el arte de la acumulación. Inspirada en la forma de proveerse de valores de uso necesarios para una buena vida, nace la Colección Oikonomía, de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Colombia. El arte de vivir y de vivir bien anima predominantemente esta colección, que pone a disposición de la comunidad académica nacional e internacional, y de la sociedad en general, los resultados de investigaciones de esta índole realizadas en la Facultad.

En pleno siglo XXI, la configuración de la vida del hogar familiar cambia notablemente, y por ello mismo la *oikonomía* transforma sus miradas: analiza los fenómenos y objetos de estudio como interconectados en el ambiente global, lo que implica fortalecer el trabajo en equipo, la cultura científica, la responsabilidad social, la participación ciudadana y el estímulo a la formación en investigación. La Colección Oikonomía potenciará, entonces, la formación y divulgación académica, en función de comprender fenómenos económicos y sociales relacionados con la competencia internacional, la globalización de los mercados, la difusión de la tecnología, los cambios demográficos y la velocidad de cambio en general.



Este libro, resultado de investigación, tiene como objetivo mostrar que en Colombia el desplazamiento de las personas se presenta por causas económicas y ambientales, y no solo por el conflicto armado. Así, se realiza una reflexión sobre la protección ambiental como una discusión que, en última instancia, versa sobre los derechos de los seres humanos, a la vez que plantea las tensiones que se dan entre la realización efectiva de los derechos —particularmente los ambientales— y el modelo de desarrollo colombiano y productivo en actividades económicas como la explotación del carbón (relación de tensión entre economía y derecho).

Las acciones de la política pública sobre medioambiente desarrolladas por la autoridad competente (económica, jurídica y social) deben valorar y dar soluciones a los conflictos de equidad, de distribución y de justicia social generados por el desplazamiento económico causado por la contaminación ambiental. Una de las conclusiones de esta investigación refiere los efectos negativos, en múltiples escenarios, de la explotación del carbón. En los casos estudiados, la actividad minera genera contaminación, reducción de las fuentes hídricas, aumento de material particulado en el aire y afectaciones ecosistémicas, lo que a su vez ocasiona disminución de fauna y flora en el territorio afectado y deriva en la violación de los derechos de los pobladores, que verán vulnerados sus derechos a la salud, al disfrute de un ambiente sano, a la seguridad alimentaria, a la vida e incluso a la propiedad privada.

